

Tilburg University

Samenwerking in de publieke dienstverlening

van Delden, P.

Publication date:
2009

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
van Delden, P. (2009). *Samenwerking in de publieke dienstverlening: Ontwikkelingsverloop en resultaten*. Uitgeverij Eburon.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Samenwerking in de publieke dienstverlening

ontwikkelingsverloop en resultaten

Proefschrift ter verkrijging van de graad van doctor aan de Universiteit van Tilburg,
op gezag van de rector magnificus, prof.dr. Ph. Eijlander, in het openbaar te
verdedigen ten overstaan van een door het college voor promoties aangewezen
commissie in de aula van de Universiteit op

vrijdag 11 september 2009 om 10.15 uur

door

Pieter Jan van Delden,

geboren op 4 oktober 1949 te Meeden

Promotiecommissie
prof.dr. P.N. Kenis, promotor
prof.dr. H.P.M. van Duivenboden
prof.dr. J.M.A. Hermanns
prof.dr. M. Noordegraaf
prof.dr. P.E.W.M. Tops

ISBN: 978-90-5972-335-1

Productie en uitgave: Uitgeverij Eburon, Delft/Zutphen
Grafische vormgeving en omslagontwerp: Studio Hermkens, Amsterdam

© 2009 P.J. van Delden. Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de rechthebbende.

Inhoud

Voorwoord 7

1 .. Inleiding 9

DEEL I: VERKENNING 12

2 .. Samenwerking als uitvoeringsvraagstuk 13

- 2.1 Kenmerken van publieke dienstverlening 13
- 2.2 Hiërarchie, markt of netwerk 16
- 2.3 Programmatische samenwerking 18

3 .. Resultaten in de praktijk 20

- 3.1 Veiligheid 21
- 3.2 Zorg 23
- 3.3 Onderwijs 26
- 3.4 Werk en inkomen 29
- 3.5 Conclusie 30

4 .. Resultaatcondities in de literatuur 33

- 4.1 Onderzoek naar resultaten van samenwerking 34
- 4.2 Conditie in omstandigheden 36
- 4.3 Conditie in belangen 38
- 4.4 Conditie in structuur en sturing 40
- 4.5 Conditie in politiek-bestuurlijke processen 41
- 4.6 Conditie in ontwikkelingsprocessen 42
- 4.7 Samenvatting 44
- 4.8 Ontwikkelingsverloop 45
- 4.9 Beperkingen en openstaande vragen 46
- 4.10 Conclusie 47

5 .. Onderzoeksaanpak 48

- 5.1 Gezette stappen 48
- 5.2 Vraagstelling 49
- 5.3 Methode: inductief onderzoek 51
- 5.4 Uitvoering van het onderzoek 53

DEEL II: CASUÏSTIEK 56

6 .. Praktijksituaties 57

- 6.1 Gevarieerde cases 57
- 6.2 Operationele en maatschappelijke doelen 59
- 6.3 Worden de doelen gerealiseerd? 62
- 6.4 Verschillen in resultaat 64
- 6.5 Expertinterviews en tweede caseonderzoek 67

DEEL III: PATRONEN 70

7 .. Ontwikkelingsstadia 71

- 7.1 Beginstadia van de samenwerking 71
- 7.2 Ontwikkelingsvarianten 78
- 7.3 Ontwikkelingsstadia en resultaten 79

8 .. Lering trekken 81

- 8.1 Beschrijvingswijze 81
- 8.2 Ontwikkelingsstap 'lering trekken' 83
- 8.3 Conditie 85
- 8.4 Bijdragen actoren 88

9 .. Doelen bepalen 90

- 9.1 Ontwikkelingsstap 90
- 9.2 Conditie 91
- 9.3 Bijdragen actoren 93
- 9.4 Stagnatie: schijnsamenwerking 94

10 Praktisch samenwerken 96

- 10.1 Ontwikkelingsstap 96
- 10.2 Conditie 97
- 10.3 Bijdragen actoren 99

11 Structureren 102

- 11.1 Ontwikkelingsstap 102
- 11.2 Conditie 103
- 11.3 Bijdragen actoren 106
- 11.4 Stagnatie: eilandsamenwerking 107

12 Verbreden en verdiepen 108

- 12.1 Ontwikkelingsstap 108
- 12.2 Conditie 109
- 12.3 Vervlechting en extern resultaat 113
- 12.4 Bijdragen actoren 114

13 Omgevingscondities 116

- 13.1 Conditie in de omgeving 116
- 13.2 Samenhang van alle condities 118
- 13.3 Permanente krachtmeting 119

DEEL IV: VERBANDEN 121

14 Ontwikkelingscyclus van samenwerkingsverbanden 122

- 14.1 Doorlopende stadia 122
- 14.2 Verschuivende invloed 123

15 Actoren en de invloed van hun belangen 128

- 15.1 Overheid 128
- 15.2 Bestuurders 131
- 15.3 Managers 133
- 15.4 Regisseurs 134
- 15.5 Professionals 136
- 15.6 Burgers 138
- 15.7 Rollenpatroon 140
- 15.8 Onvoorspelbare bijdragen 141

16 Gedragsimpulsen: energie in de samenwerking 143

- 16.1 Conditie als motieven 143
- 16.2 Intentionele gedragsimpuls: 'Bedenk wat moet' 145
- 16.3 Activistische gedragsimpuls: 'Doe wat moet' 146
- 16.4 Verbindende gedragsimpuls: 'Steun elkaar' 147
- 16.5 Hoe werken gedragsimpulsen? 148
- 16.6 Samenhang van de gedragsimpulsen 149
- 16.7 Actoren als groep betrokken 150
- 16.8 Gedragsimpulsen zijn kwetsbaar 152

17 Onderhandelen versus samenwerken 154

- 17.1 Gedragsimpulsen als 'motor' van de ontwikkeling 154
- 17.2 Schijnsamenwerking 156
- 17.3 Eilandsamenwerking 157
- 17.4 Conflicterend gedrag 159
- 17.5 Van onderhandelen naar samenwerken 161

18 Procesgang: van buiten af of van binnen uit 164

- 18.1 Exogene en endogene procesgang 165
- 18.2 Endogene procesgang effectiever 168
- 18.3 Procesgangen conflicterend én complementair 169
- 18.4 Procesdilemma 172

DEEL V: CONCLUSIES 174

19 Interventies voor de ontwikkeling van samenwerking 175

- 19.1 Interacties als uitgangspunt 175
- 19.2 Intentionele impuls: stel doelen en verbind de actoren 176
- 19.3 Activistische impuls: leg een stevige werkvloer 177
- 19.4 Verbindende impuls: reguleer de belangen 178
- 19.5 Interventies op korte en lange termijn 180
- 19.6 Conclusie 182

20 Ontwikkelingsscenario's: sturende overheid en maatschappelijke coalities 184

- 20.1 Minimalisme versus opschaling van samenwerking 184
- 20.2 Ontwikkelingsscenario A: Primaat bij een sturende overheid 187
- 20.3 Ontwikkelingsscenario B: Primaat bij maatschappelijke coalities 189
- 20.4 Conflicterend of complementair? 191

21 Een exploratieve strategie voor samenwerking 195

- 21.1 Interventies 195
- 21.2 Richtlijnen 197
- 21.3 Exploratieve strategie versus programmatische strategie 198

22 Discussie 201

- 22.1 Samenwerking vraagt stabiliteit 201
- 22.2 Betekenis van vertrouwen 202
- 22.3 De invloed van taakkenmerken 203
- 22.4 Gedragsimpulsen en belangen 205
- 22.5 Ontwikkelingscyclus 207
- 22.6 Beperkingen 208
- 22.7 Verdiepingsonderzoek 211

23 Epiloog 213

Literatuur 216

Bijlage 1: Uitvoering van het onderzoek 219

- 1.1 Casusonderzoek 2006 219
- 1.2 Patroonanalyse cases 2006 221
- 1.3 Toetsing aan wetenschappelijke literatuur 222
- 1.4 Interviews experts 222
- 1.5 Casusonderzoek 2007 223

Bijlage 2: Instrumenten en gegevens onderzoek 224

- 2.1 Interviewvragen casusonderzoek 2006 224
- 2.2 Analyse cases 2006 in 63 condities 225
- 2.3 Analyse cases 2006 in 21 condities, geordend naar resultaat 228
- 2.4 Analyse cases 2006 naar effect en inhoud van condities 229
- 2.5 Patroonanalyse van condities in de ontwikkeling van samenwerkingsverbanden 231
- 2.6 Expertinterviews 2007: samenvattende tekst en vragen 232
- 2.7 Scoringslijst expertinterviews 2007 236
- 2.8 Interviewvragen casusonderzoek 2007 238

Samenvatting 239

Abstract 244

Voorwoord

Hoe kan samenwerking tussen organisaties leiden tot een betere publieke dienstverlening? Met deze vraag begon ik in 2004 een studie die na vijf jaar is uitgemond in dit boek. Twee caseonderzoeken en de literatuur maakten mij helder dat kleinschalige groepsprocessen de basis zijn van grootschalige uitkomsten. Sociale energie is van grote invloed op programmatisch succes. Maar werken aan samenwerking is ook Sisyfusarbeid. Er wordt gezwoegd om de steen tegen de helling op te krijgen, maar hij rolt doorgaans weer terug. Samenwerking lijkt vaak aan de verliezende hand. Niet spectaculair, maar in de vorm van het dagelijks wegsijpelen van energie in het zoeken naar afstemming die maar geen greep op de feitelijke problemen lijkt te krijgen. Tegelijkertijd nemen de samenwerkingsverbanden in de publieke dienstverlening in rap tempo toe. Na de brede scholen en de lokale zorgnetwerken uit de jaren negentig zijn de Veiligheidshuizen opgekomen en wordt nu gewerkt aan de oprichting van de Centra voor Jeugd en Gezin en aan platforms voor de aanpak van jeugdwerkloosheid. Samenwerkingsverbanden zijn kennelijk een onontkoombaar verschijnsel en dat maakt het des te urgenter om te speuren naar de factoren die hun succes bepalen. Dit was mijn motief voor het onderzoek.

Als onderzoeker nam ik een verleden mee van een jarenlange praktijk als organisatieadviseur. Dat heeft beperkingen en wellicht nadelen. Organiseatieadviseurs zijn probleemoplossers en beïnvloeders en – onbewaakt – leidt dat tot ongeduld en simplisme. Maar die instelling heeft ook een bruikbare kant. Problemen worden vaak geduid in hun multidimensionaliteit en samenhang omdat de werkelijkheid in organisaties zich onweerstaanbaar veelvoudig opdringt. Organiseatieadviseurs zijn gewend om bedrijfsmatige, psychologische en politieke processen als één geheel te zien. Een rationeel veranderingsvoorstel kan een irrationele respons opleveren. Emoties zijn geen bijverschijnsel maar een vorm van identiteit en energie. Die wijze van observeren gaat goed samen met de inductieve onderzoeksmethode die paste bij de gekozen vraagstelling. Om zaken zuiver te houden heb ik gekozen voor cases waarin ikzelf niet als adviseur optrad. Dat had als interessant bijeffect dat ik via het onderzoek sectoren heb leren kennen die tot dan toe relatief onbekend voor mij waren, zoals jeugdzorg en sociale veiligheid.

De habitus van de adviseur en veranderaar heeft er ook toe geleid dat dit boek wordt afgerond met hoofdstukken over interventies en ontwikkelingsstrategieën. Hoe kunnen nieuwe inzichten helpen om meer productief te handelen? Ik heb geprobeerd om deze aanwijzingen verder te ontwikkelen dan de voor de hand liggende lijsten met succesfactoren, tips en valkuilen. Het gaat er om inzicht te krijgen in de achterliggende krachten en dilemma's en van daaruit strategisch te kunnen kiezen en handelen. Essentieel is voor mij de conclusie dat de nu gepraktiseerde ontwikkelingsstrategieën doorgaans te weinig rekening houden met de eigen kenmerken van samenwerkingsverbanden en dus vaak bijdragen aan het verzanden daarvan. Het exploreren en versterken van lokale samenwerkingsrelaties tussen partners zou een richtinggevend beginsel moeten worden in de aanpak, in contrast met de modelmatige implementatieprogramma's die nu gangbaar zijn.

Het opzetten, uitvoeren en verwerken van het onderzoek in deze tekst betekende een hernieuwde kennismaking met de universiteit en de wetenschappelijke wereld. Patrick Kenis, mijn promotor, is daarin een betrokken en doserende leidsman geweest, die mij op de juiste momenten op vruchtbare sporen zette, zowel methodisch als inhoudelijk. Mirko Noordegraaf, lid van de promotiecommissie, gaf kritiek op de eerste versie van het proefschrift en zette mij aan om het geheel opnieuw te doordenken en tot de kern te komen. Nooit te oud om te leren.

Twintig jaar geleden verbond ik mij aan Andersson Elffers Felix omdat ik verwachtte dat dit adviesbureau het professionele milieu zou zijn waarbinnen ik me verder zou kunnen ontplooiën. Tot op de dag van heden is dat waar gebleken en dit boek is daarvan het ultieme bewijs.

Zonder de onophoudelijke stroom van opdrachten in de publieke sector, de pittige instelling en brede interesse van mijn collega's en de ondersteuning van het promotieonderzoek door de vennoten zou ik nooit zo ver zijn gekomen als nu. Hans Andersson heeft mij laten zien hoe een ervaren adviseur verhoudingen en processen taxeert. Lenny Vulperhorst prikkelde om aan de slag te gaan. Frank van der Most hielp bij het zoeken van literatuur en Louise Moeskops ontfermde zich over de tekst. Daarnaast hebben vele collega's over verschillende onderwerpen meegedacht en meegeholpen, niet uit verplichting maar uit plezier. We delen de betrokkenheid.

De stimulering kwam ook van anderen. Ton van Zonneveld hield me vanuit zijn ervaring de spiegel voor, mobiliseerde mijn ambities en gaf vriendschappelijk raad op moeilijke momenten. Léon Sonnenschein reikte mij vanuit het ministerie BZK de helpende hand om cases te vinden en uitkomsten te bespreken. Bij diverse vakgenoten en ex-collega's heb ik conclusies getoetst. In het bijzonder geldt dat voor de geïnterviewde experts.

Ook van nabij is steun gegeven. Maria de Vocht accepteerde mijn volle agenda, bood rust en ruimte en bekommerde zich om mijn welzijn. Ook familie en vrienden leefden mee. Dat was de bodem onder mijn zelfvertrouwen dat ik nodig had om deze onderneming te voltooien.

1 Inleiding

“Anarchie is wel de grootste ramp: zij vernietigt steden – zij ontwricht families, zij jaagt bondgenoten op de vlucht. De orde daarentegen maakt het leven veilig voor zijn onderdanen. Daarom: wat verordend wordt moet uitgevoerd.”

(Kreon, uit: Antigone, Sophokles, vert. Johan Boonen, 1975).

“Natuurlijk, de bedoelingen zijn allemaal goed. De mensen in de uitvoering werken allemaal keihard. Maar elke instantie heeft de neiging een probleem te bezien vanuit de eigen invalshoek. Het blijft moeilijk om institutionele stroperigheid te laten plaatsmaken voor het nemen van verantwoordelijkheid die tot oplossingen leidt. Toch moet dat. Dat vraagt in de komende jaren daarom dwingende aandacht: wij moeten onze uitvoering verbeteren.”

(Uit: Nieuwjaarstoespraak M.J. Cohen, burgemeester van Amsterdam, 1 januari 2008).

In het toneelstuk ‘Antigone’ van Sophocles gaat de dictator Kreon tot het uiterste om de orde te bewaren. Het gaat om de eenheid van de stad. Die wordt bedreigd door elkaar bestrijdende troonopvolgers en het opstandige optreden van Antigone, die haar gesneuvelde broers een fatsoenlijke begrafenis wil gunnen en daarmee haar persoonlijke ethiek stelt boven de wereldlijke macht. In de literaire wereldgeschiedenis is Kreon de onredelijke, narcistisch verblinde potentiaat die over lijken gaat. Zijn bestuurlijke probleem is echter van alle tijden. Hoe bereik ik orde en eensgezindheid in de samenleving? Kreon ziet die orde onlosmakelijk verbonden aan zijn eigen macht, drijft zijn zin door en vernietigt daarmee juist wat hij wilde handhaven. De stad is ontredderd.

De cynische en tegelijkertijd wanhopige hartekreet van de rechtlijnige en wrede Kreon lijkt na 2500 jaar nog steeds na te galmen in de beheerste woede van burgemeester Cohen, democraat en diplomaat bij uitstek. Ook hij wil de boel bij elkaar houden. En ook hem lukt het alleen met moeite. Evenzeer als Kreon worstelt hij met de vraag hoe verschillende belangen en invalshoeken bijeen te brengen. Maar in plaats van anarchie gaat het nu om institutionele stroperigheid. Geen tirannieke orde maar het nemen van verantwoordelijkheid door instanties. Geen opgelegde eenheid, maar samen gecreëerde oplossingen. Dat gebeurt te weinig.

Samenwerking in de publieke dienstverlening wordt algemeen gewenst en nagestreefd maar stelt desondanks vaak teleur. In verschillende sectoren, zoals gezondheidszorg, veiligheid, arbeid, onderwijs en cultuur, wordt samenhang tussen de diensten van de verschillende organisaties gevraagd. Soms is dit alleen incidenteel nodig, maar vaak ook structureel, voor de eigen beleidsdoelen en de kerntaken van de deelnemende organisaties. Het publiek verwacht samenhangende diensten en brede effecten, zoals een pluriforme en patiëntvolgende zorg, een veilige stad of weinig uitval in de route van onderwijs naar arbeidsmarkt. Maar die effecten treden wisselend op. De samenhang blijft soms gebrekkig en de samenwerking gaat dan alleen schoorvoetend vooruit. Er wordt dan langs elkaar heen gewerkt en afstemmingsoverleg lijkt weinig op te leveren. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid constateert dat in de publieke dienstverlening het beleid en de uitvoering in steeds kleinere taken zijn opgedeeld met als gevolg een coördinatiegebrek die de integrale aanpak van problemen bemoeilijkt (WRR, 2004, pag. 48-49).

Tegelijkertijd zijn er ook voorbeelden van productieve samenwerking tussen publieke dienstverleners. In het veiligheidsbeleid en bij de zorg voor daklozen en verslaafden tekenen zich duurzame samenwerkingsverbanden af en zijn de positieve gevolgen op straat te merken. Samen optrekken van instellingen kan dus wel, ook al verloopt het vaak traag.

“ . . . de vele overheidsorganisaties werken niet goed samen. Om de samenwerking te verbeteren komen overheden tot wat men noemt ketensamenwerking of keteninformatisering. Deze ketensamenwerking laat op een paar plaatsen goede resultaten zien, maar er is nog een lange weg te gaan.”

(Uit: toespraak A. Brenninkmeijer, Nationale ombudsman, bij aanbieding jaarverslag 2008 aan de Tweede Kamer, De Volkskrant 19 maart 2009).

De resultaten van ketensamenwerking lopen dus uiteen. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid ziet diverse belemmeringen voor samenwerking: uiteenlopende culturen van organisaties, professionals die geen meerwaarde van samenwerking zien als hun autonomie in het geding is, en verschillen in financieringsregimes en bijbehorende verdeling van verantwoordelijkheden tussen organisaties (WRR, 2004, pag. 128). Er zijn kennelijk diverse factoren in het spel. De door Cohen genoemde institutionele stroperigheid kan voortkomen uit bureaucratie, regelgeving of een wildgroei van organisaties. In het overheidsapparaat opereert een klein bureau met de naam ‘Kafka brigade’, dat via klachten van burgers en ambtenaren op het spoor komt van hinderlijke en soms nutteloze procedures en probeert deze via praktische gesprekken en oplossingen te elimineren. In tweederde van de gevallen liggen die oplossingen in de sfeer van verbeterde communicatie en vereenvoudigde uitvoering, bij een derde is het complexer en is een aanpassing van wetten en regels nodig¹. Die uitkomst suggereert dat veel stroperigheid voortkomt uit regels en beslissingen die dicht bij de uitvoering worden gemaakt en minder door het bureaucratische optreden van de overheid. Als deze constatering wordt geprojecteerd op moeizaam verlopende samenwerking zou de conclusie zijn dat dit vooral ligt aan de partners en minder aan de sturing van hogerhand.

Mogelijk zijn er uiteenlopende factoren die de resultaten van samenwerking in de publieke sector bepalen. In publicaties zoals die van de WRR worden oplossingen genoemd in meerdere richtingen. Ook in de media worden diverse oplossingen genoemd. Instellingen moeten zich niet beperken tot hun eigen vakgebied. Professionals moeten minder vakspecialistisch denken en handelen. Deskundigen van verschillende organisaties moeten worden samengebracht in één huisvesting. Er moet minder worden overlegd en meer praktisch worden samengewerkt. Marktwerving en concurrentie hinderen samenwerking en moeten worden teruggedrongen. Eén regisseur of één instantie moet de operationele leiding krijgen en hiertoe beschikken over doorzettingsmacht en budget. Gemeenten moeten meer gaan sturen en desnoods zelf het heft in handen nemen. Lokale samenwerkingsketens moeten object van toezicht worden voor de rijksinspecties. De verkokering van de departementen moet worden doorbroken. Achter dit brede spectrum van oplossingen liggen uiteenlopende denkbeelden over de oorzaak van uitblijvende samenwerking. Orde of verantwoordelijkheid? De gedachtenwerelden van Kreon en Cohen echoën hierin terug.

De opsomming van mogelijke oplossingen en de achterliggende oorzaken doet vermoeden dat er niet één simpele verklaring is voor succes of falen van samenwerking. Waarschijnlijk hebben diverse partijen andere opvattingen over wat samenwerking moet opleveren. Het kan gaan om het spel of de knikkers, om goede werkverhoudingen en een open communicatie tussen partners of om het product van hun gezamenlijke handelen, dus de uitvoering. Die twee kunnen samenvallen of juist niet. Wat is dan precies ‘samenwerking’? Dat kan het doen en laten van de uitvoerende professionals betreffen, maar ook de werkrelaties tussen instellingen en daarbij ook de overheid. Wanneer is samenwerking succesvol? De antwoorden op deze vragen kunnen inzicht opleveren in manieren om samenwerking meer productief gestalte te geven.

¹ Presentatie Kafka Brigade op Festival der Bestuurskunde d.d. 14 februari 2008.

Het is de doelstelling van dit boek en de achterliggende studie om een bijdrage te leveren aan het inzicht in condities die bepalend kunnen zijn voor de resultaten van samenwerking in de publieke dienstverlening.

In deze omschrijving staan de volgende begrippen centraal:

- samenwerking: *op elkaar afgestemde activiteiten van organisaties*
- in de publieke dienstverlening: *gericht op het bereiken van concrete maatschappelijke doelen*
- resultaten: *leidend tot voordelige effecten voor burgers en samenleving*
- condities: *omstandigheden en gedrag die deze resultaten beïnvloeden.*

De genoemde doelstelling is eerst omgezet in een vraagstelling en vervolgens in de opzet en uitvoering van een onderzoek. Dit boek geeft een verslag van de werkwijze van het onderzoek en de uitkomsten daarvan. Dit gebeurt in een betoog met vijf delen: verkenning, casuïstiek, patronen, verbanden en conclusies. Elk deel bevat één of meerdere hoofdstukken.

Deel I: Verkenning

De genoemde begrippen zijn nog algemeen aangeduid en vragen om een verdergaande concretisering om de doelstelling om te zetten in een vraagstelling. Die wordt bereikt via een verkenning in de komende vier hoofdstukken. Daarin worden eerst de begrippen 'publieke dienstverlening' en 'samenwerking' nader omschreven. Daarop volgt een precisering van de term 'resultaten van samenwerking' op basis van een schets van de praktijk van samenwerking in enkele publieke deelsectoren. In de wetenschappelijke literatuur wordt nagegaan welke uitspraken er bestaan over de 'condities' die het resultaat van samenwerking bepalen.

Die inventarisatie is aanleiding voor het kiezen van het *ontwikkelingsverloop van samenwerking* en de *bereikte resultaten* als centrale elementen in het onderzoek. In de onderzoeksopzet worden de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Hoe verloopt de ontwikkeling van complexe programmatische samenwerking tussen organisaties in de publieke dienstverlening?
2. Hoe beïnvloedt dit ontwikkelingsverloop de resultaten van die samenwerking?

Deel II: Casuïstiek

In het volgende deel worden de onderzochte cases geanalyseerd op hun doelen en resultaten. Nagegaan wordt of de casuïstiek voldoende gevarieerd is om een vergelijking tussen situaties met meer of minder resultaat mogelijk te maken.

Deel III: Patronen

De directe uitkomsten van het onderzoek worden samengevat. Welk ontwikkelingsverloop is aangetroffen en welke succescondities spelen daarin een rol? Deze hoofdstukken lopen de condities en de patronen af in de volgorde waarin ze zich in de tijd manifesteren.

Deel IV: Verbanden

Daarna volgt een analyse van de verbanden. Wat is de verklarende waarde van de condities en de patronen? Het gaat om doorslaggevende processen en dilemma's. Die verklaring wordt gezocht door het patroon van condities steeds vanuit een andere invalshoek te bezien omdat elk afzonderlijk verband te weinig uitsluitel geeft. De invalshoeken vullen elkaar aan en worden tenslotte gecombineerd.

Deel V: Conclusies

In de laatste hoofdstukken komen de vragen terug waarmee dit hoofdstuk begon. Wat bepaalt gezamenlijk gecreëerde oplossingen in het publieke domein? Wanneer is een betere uitvoering te verwachten? Met deze conclusies wordt het verslag van de uitkomsten van het onderzoek afgesloten. Als afsluiting worden de gevolgde aanpak en de uitkomsten gerelativeerd en worden aanknopingspunten voor toekomstig onderzoek genoemd.

DEEL I: VERKENNING

Dit deel van de studie geeft vanuit diverse invalshoeken een oriëntatie op samenwerking in de publieke dienstverlening. Dit leidt tot een omschrijving van de onderzoeksvraag.

In de inleiding is geconstateerd dat de samenleving meer samenhang en samenwerking verwacht in de publieke dienstverlening. Dit leidt tot een doelstelling voor het onderzoek: een bijdrage leveren aan inzicht krijgen in de condities die bepalend kunnen zijn voor de resultaten van samenwerking in de publieke dienstverlening. Deze doelstelling moet worden omgezet in een vraagstelling. Dit gebeurt in de volgende hoofdstukken in 5 stappen.

Hoofdstuk 2

Eerst moeten de begrippen 'publieke dienstverlening' en 'samenwerking' nader worden omschreven. Publieke dienstverlening richt zich vaak op problemen die multidimensioneel, dynamisch en onbegrensd zijn. Het oplossen van deze problemen vereist samenhang tussen diensten. Samenwerking wordt vergeleken met overheidssturing en marktwerking als mechanismen voor het aanbrengen van samenhang. Voor de publieke dienstverlening kan samenwerking worden gezien als de beste optie voor het realiseren van samenhang.

Hoofdstuk 3

Vervolgens moet worden verhelderd welke 'resultaten' doorgaans als gewenste uitkomst van samenwerking worden gezien. Hiervoor kan de maatschappelijke praktijk aanwijzingen geven. Dit gebeurt door observaties van de ontwikkeling en resultaten van samenwerking in vier publieke sectoren.

Hoofdstuk 4

Daarna is aan de orde welke 'condities' de resultaten van samenwerking kunnen beïnvloeden. Hierover kan de wetenschappelijke literatuur uitsluitsel geven. Daarbij is vooral interessant of er empirisch gefundeerde conclusies zijn over het verband tussen deze condities en de resultaten. De literatuur wijst op een mogelijke relatie tussen het ontwikkelingsverloop van samenwerking en de resultaten ervan.

Hoofdstuk 5

Tenslotte wordt een onderzoeksapproach geformuleerd. Het gaat om het object van onderzoek, de eenheid van analyse, de onderzoeksvragen en de onderzoeksmethode. Het onderzoek richt zich op de relatie tussen het ontwikkelingsverloop van samenwerkingsverbanden en de resultaten van de samenwerking.

2 Samenwerking als uitvoeringsvraagstuk

Dit hoofdstuk in het kort:

- Problemen en uitvoeringstaken in de publieke dienstverlening worden gekenmerkt door multidimensionaliteit en ambiguïteit, een inherente dynamiek en onvoorspelbaarheid, en onbegrensdeheid
- Samenwerking in organisatienetwerken is een derde, volwaardige coördinatievorm tussen organisaties, naast coördinatie via marktwerking en hiërarchie in de vorm van overheidssturing
- Netwerksamenwerking heeft een potentiële meerwaarde bij taken die kennis, flexibiliteit en vertrouwen vereisen. Deze aspecten spelen ook in de uitvoering van de publieke dienstverlening een rol. Samenwerking is daarom een voor de hand liggende coördinatievorm van diverse publieke diensten
- In de publieke dienstverlening gaat het vooral om programmatische samenwerking, gericht op het praktisch aanpakken van maatschappelijke problemen in duurzame werkverbanden.

In het eerste hoofdstuk is de vraag gesteld naar de resultaten van samenwerking in de publieke sector. Dit roept in de eerste plaats de vraag op naar een betere aanduiding van de begrippen 'publieke dienstverlening' en 'samenwerking'. Wat is een juiste omschrijving van die termen, gezien de maatschappelijke behoeften en het publieke debat zoals dat hiervoor is gekenschetst? In dit hoofdstuk wordt nagegaan om welke problemen het gaat en in welke mate samenwerking een mechanisme kan zijn om deze problemen op te lossen.

2.1 Kenmerken van publieke dienstverlening

In het debat over de resultaten van samenwerking gaat het vooral om de kwaliteit van de publieke dienstverlening *in de uitvoering*. Deze publieke diensten richten zich op burgers, individueel, groepsgewijs of collectief. Deze diensten hebben vaak een waardegebonden lading en raken meerdere aspecten van de samenleving. Het gevolg is dat ze daardoor in elkaar grijpen, niet alleen gezien vanuit de aanbieders van de diensten maar ook vanuit de *taakhoud*, de operationele vraagstukken bij de uitvoering van de diensten. Deze vraagstukken hebben verschillende kenmerken (zie Lipsky (1980), Noordegraaf (2004) en Prottas, (1979)):

- multidimensionaliteit en ambiguïteit
- inherente dynamiek en onvoorspelbaarheid
- onbegrensdeheid.

Multidimensionaliteit en ambiguïteit

Burgers hebben vaak behoefte aan hulp of steun op verschillende levensgebieden, waardoor de inzet vanuit meerdere professionele gebieden vereist is. In de zorg vraagt bijvoorbeeld de doelgroep multiprobleemgezinnen om een eigen benadering. Karakteristiek voor deze categorie is dat hun problemen vaak de grenzen van de bestaande zorg overschrijden. Conflicten tussen ouders en kinderen kunnen samengaan met onbetaalde rekeningen en afgesloten gas en elektra, kinderen die achterblijven op school, gezondheidsproblemen en overlastgevend gedrag op straat. Eenoudergezinnen met weinig opleiding en inkomen hebben meestal een mix van medische, opvoedkundige en praktische knelpunten. Die wisselen van omvang en urgentie, zodat de inzet van artsen, coaches en maatschappelijk werkers steeds anders moet zijn.

Juist een gecombineerde steun over meerdere leefgebieden is vaak nodig en doorslaggevend. Deze leefgebieden variëren van fysieke en financiële omstandigheden naar psychologisch en maatschappelijk functioneren.

Het bureau MOVISIE, kenniscentrum op het gebied van zorg en welzijn, heeft een lijst opgesteld met acht leefgebieden. Deze leefgebieden komen in bijna elke levensfase weer terug. Ze zijn mensgericht, existentieel en niet probleemgericht. Sociale problematiek manifesteert zich vaak op meerdere leefgebieden tegelijk.

De acht leefgebieden zijn:

- Huisvesting
- Financiën
- Sociaal functioneren
- Psychisch functioneren
- Zingeving
- Lichamelijk functioneren
- Praktisch functioneren
- Dagbesteding

© NIZW, 2007, MOVISIE, 2008 (www.movisie.nl)

Prottas (1979, pag. 3-4, 105-106) ziet het belang en de beïnvloeding van meerdere leefgebieden als een essentieel kenmerk van publieke dienstverlening. Deze diensten raken de kwaliteit van het leven van burgers zijn niet alleen 'producten' die door cliënten worden afgenomen, maar ook interacties waarin dezelfde cliënten het productieproces meebepalen. *"In these contacts clients seek sympathy, support, and understanding, indeed all the things people desire from social interactions. Instrumental considerations are usually the initiating factor but noninstrumental elements usually enter in so some of the time involved in the interaction is an end in itself and not a vehicle for other goals."* (pag. 105). Lipsky (1980, pag. 40-48) signaleert hetzelfde: *"Demand is not only part of a transaction between citizens and government but is also a transactional concept."* Hij komt tot de conclusie dat publieke diensten mede hierdoor een veelzijdig en ambigu karakter hebben. *"Goals such as good health, equal justice, and public education are "... more like receding horizons than fixed targets."* Deze ambiguïteit komt ook voort uit idealistische verwachtingen ten aanzien van publieke diensten en de spanning tussen de verwachtingen van cliënten, de instellingen en de samenleving. Ook Noordegraaf (2004, pag. 64-67) spreekt van ambiguïteit in het publieke domein, in de zin van een gebrek aan betekenis, het multi-interpretabel zijn van vraagstukken en mede daardoor ook het gegeven dat problemen en oplossingen vaak omstreden zijn.

Inherente dynamiek en onvoorspelbaarheid

In een complexe maatschappelijke omgeving zijn er voortdurend allerlei interacties tussen de diverse aspecten van het probleem en de actoren, waardoor situaties steeds veranderen en een gekozen aanpak snel achterhaald raakt. Jongeren met een lichamelijke of geestelijke handicap hebben na hun schoolperiode moeite om een baan te vinden en komen doorgaans terecht in het circuit van instanties voor de arbeidsmarkt waarin ze de neiging hebben hun mislukkingen te verbergen. Juist daardoor worden ze moeilijker bemiddelbaar en belanden ze al gauw in een uitkeringssituatie. Sommige hangen op straat, geven overlast en komen via de wijkagent in contact met hulpverleners, maar nu nog sterker gestigmatiseerd. De dynamiek is dan een neerwaartse spiraal geworden. Een dergelijke dynamiek kan ook optreden in andere sectoren, zoals die van de fysieke veiligheid, waarin politie, brandweer en andere hulpdiensten op calamiteiten moeten kunnen inspelen. Publieke diensten zijn in hun effecten vaak met elkaar vervlochten. Deze vervlechting is moeilijk te begrenzen, want in de problemen en behoeften zelf zijn die vaak moeilijk aan te brengen. Dit geeft de publieke sector een grillige dynamiek.

Problemen worden nooit volledig opgelost, wel verminderd. Daarbij veranderen ze regelmatig van gedaante. Achter elk probleem verschijnt weer een nieuw probleem, dat de gevonden oplossing voor het eerste probleem relateert, of, sterker nog, juist door die oplossing is blootgelegd of zelfs in het leven is geroepen.

Averchts effect

Een onderwijsbegeleidingsdienst in een landelijke regio heeft een stevige traditie in het begeleiden van basisscholen bij hun ontwikkeling. Er is hard gewerkt aan het wegwerken van achterstanden bij leerlingen in het primair onderwijs. Scholen worden geadviseerd, begeleid en gesteund. Daarbij hoort ook het beter registreren van leerachterstanden van kinderen. Hieruit blijkt dat in een perifeer gebied sprake is van een algemene structurele leerachterstand, ondanks jarenlange inspanningen om die weg te werken. In dat gebied blijft de economische groei achter en biedt de arbeidsmarkt weinig mogelijkheden. Van oudsher trekt het meer getalenteerde deel van de bevolking weg. De in de loop der jaren gerealiseerde verbeteringen van het primaire onderwijs hebben dit effect eerder versterkt dan verzwakt. Tegen deze ontwikkelingen, die buiten de invloedssfeer van het onderwijs liggen, lijkt weinig te doen.

Dit soort paradoxale effecten is kenmerkend voor complexe en dynamische problemen. Deze komen voor in alle publieke sectoren. Een Amerikaanse analyse van de ecologische aanpak van het waterbeheer in landelijke gebieden constateerde: *“Environmental problems are never neatly defined. Instead, each is a tangle of interacting processes whose manifestation and interpretation are warped by the vagaries of time, weather, expectation, and economics. Each problem involves livelihoods, values, and numerous specialized disciplines.”* (Reid e.a., 1969, p. 1-2). De effecten van publieke diensten zijn dus vaak onvoorspelbaar. Prottas (1979, pag. 106) ziet dit als een uitvloeisel van de complexe en soms verrassende inhoud van de behoeften van cliënten. Voor de professionele dienstverleners brengt dit met zich mee dat ze flexibel moeten kunnen inspelen op deze wisselende wensen.

Onbegrenstheid

Publieke dienstverlening richt zich op sociale systemen en daarin is het aantal mogelijke aspecten van een probleem in beginsel onbeperkt. Dat wil zeggen dat de vraagstukken zich steeds verder kunnen uitstrekken naar nieuwe terreinen en actoren. Zo kunnen calamiteiten ontstaan door een combinatie van technische mankementen en menselijke slordigheden of vergissingen. Rampen oefeningen zijn daarom tegenwoordig met opzet geconstrueerd uit meerdere, min of meer tegelijkertijd optredende noodsituaties. In de hulpverlening verschijnt deze onbegrenstheid op een andere manier. Een valkuil voor hulpverleners is om zich te verliezen in hun cliënt en te diep mee te gaan in de vele verstrikkingen en conflicten waarin hun leven is vastgelopen. Ambitieuze helpen voorkomt niet dat er bijeffecten optreden en restproblemen blijven – sterker nog, dank zij de betrokken hulpverlener komen ze scherper in zicht en vragen óók om een oplossing. Problemen worden nooit volledig opgelost, wel verminderd. Daarbij veranderen ze regelmatig van gedaante. Achter elk probleem verschijnt weer een nieuw probleem, dat de gevonden oplossing voor het eerste probleem relateert, of, sterker nog, juist door die oplossing is blootgelegd of zelfs in het leven is geroepen.

Prottas (1979, pag. 109) komt tot de conclusie dat de vraag naar publieke diensten altijd het aanbod ervan overtreft: *“As we have seen, the street-level bureaucrat (de uitvoerend dienstverlener – PJvD) faces a constant deluge of demands and expectations from clients and bureaucratic actors . . . In this endeavour the demand makers undermine themselves. In aggregate they generate more demands than the street-level bureaucrat has resources with which to respond. As a result there is always something that should be done for which there isn't time”* Lipsky (1980, pag. 34-36) stelt dat in de publieke dienstverlening hierdoor de vraag altijd mee uitdijt met het aanbod: *“There is a great reservoir of demand for public services generally. In the area of health, as in virtually every other area in which street-level bureaucrats*

operate, there is no imaginable limit to the amount of health care the population would seek and absorb if it were truly a 'free good', available without significant explicit or implicit costs."

De potentiële vraag naar publieke diensten is zo groot dat het aanbod in feite de vraag stuurt. Noordegraaf (2004, pag. 62–63) merkt op dat ook technologische ontwikkelingen de 'grenzeloosheid' van vraagstukken kunnen vergroten doordat nieuwe technieken de handelingsmogelijkheden verruimen maar daarmee ook probleemsituaties onoverzichtelijk maken.

2.2 Hiërarchie, markt of netwerk

In het inleidende hoofdstuk is de doelstelling van het onderzoek geformuleerd: het leveren van een bijdrage aan inzicht in condities die bepalend kunnen zijn voor de resultaten van samenwerking in de publieke dienstverlening. Deze resultaten van samenwerking bestaan uit een grotere samenhang van diensten en daarmee een betere kwaliteit van dienstverlening. De veronderstelling is dus dat meer samenwerking in de publieke dienstverlening meer samenhang en dus betere resultaten kan opleveren. Maar is dit ook zo? Is samenwerking het voor de hand liggende mechanisme voor grotere samenhang? Ook andere mechanismen zijn denkbaar. In de Europees-continentale traditie is het gebruikelijk om de overheid verantwoordelijk te stellen voor samenhang. Deze treedt op als 'bestuurder' van de samenleving en moet er ook voor zorgen dat de verschillende verbanden en organisaties in deze samenleving hun acties op elkaar afstemmen. Deze traditie had zijn hoogtepunt in de corporatistische opvattingen in het midden van de twintigste eeuw waarbij de maatschappij werd gezien als één organisme waarvan alle organisaties onderdeel vormden van het geheel. Elke sector werd bestuurd door een centraal orgaan waarbij de organisaties min of meer verplicht waren aangesloten. Dit concept is in de tweede helft van de twintigste eeuw afgebrokkeld onder invloed van de economische crisis in de jaren zeventig, de Europese economische integratie en toenemende marktwerking (Van Delden en Veraart, 2001, pag. 17-23). Sindsdien wordt de overheid nog wel gezien als een centrale strategische actor in de samenleving, maar niet meer als het sturende orgaan dat alles coördineert. De overheid is daartoe simpelweg niet in staat. Voor een deel kan ook de markt zorgen voor coördinatie, zoals dat in de Angelsaksische traditie wordt onderkend. Mede door de vorming van de Europese Unie en de daarbij behorende regelgeving zijn marktmechanismen geïntroduceerd in het openbaar vervoer, de nutsbedrijven en – in mindere mate – de zorg en het onderwijs. Maar kan de markt ook zorgen voor een grotere samenhang van publieke diensten? Die zou moeten blijken uit de keuze van de marktpartners om vanuit gedeelde belangen allianties aan te gaan om hun diensten meer op elkaar af te stemmen. Daarvan zijn voorbeelden te vinden. Woningcorporaties die gebouwen ontwikkelen en beheren voor instellingen voor ouderenzorg. Een stadsbibliotheek die wordt gecontracteerd door het Regionaal Opleidingscentrum (ROC) om boeken en lesmaterialen te ontsluiten. Instellingen voor jeugdzorg die gezamenlijk projecten voor opvoedingsondersteuning opzetten. Ook de markt kan dus zorgen voor samenhang. Alleen luidt hier de kritiek dat deze initiatieven al snel leiden tot een veelheid van afzonderlijke projecten die juist weer een nieuwe versplintering en onoverzichtelijkheid tot gevolg hebben. De markt coördineert op onderdelen, maar niet het totaal.

Zijn er andere concepten? In zijn publicatie 'Neither market nor hierarchy: network forms of organization' positioneert Powell (1990, pag. 302-304) het organisatienetwerk als een derde, volwaardige coördinatievorm naast die van markt en hiërarchie. Markten werken via contracten en verbinden mensen en organisaties alleen "*at the edges of their personalities.*" Daarom is marktwerking geschikt om partijen voor korte tijd aan elkaar te binden voor overzienbare, vaak eenmalige transacties die weinig informatie-uitwisseling vereisen. Markten werken flexibel maar zijn geen oplossing voor meer frequente en complexe afhankelijkheden. Daar tegenover staat de hiërarchie, of de organisatie, waarbinnen uitwisselingen zich herhalen, meer informatie kan worden uitgewisseld en dus duurzame taakverdeling en afstemming mogelijk zijn. Dit leidt tot vaste afhankelijkheidsrelaties, formele procedures en sturingslijnen, die ook tot gevolg hebben dat hiërarchieën rigide blijken als situaties vaak veranderen en flexibiliteit vereist is.

Powell concludeert daarom dat organisatienetwerken een derde, volwaardige vorm van coördinatie belichamen doordat ze leiden tot afstemming zonder de nadelen van markt en hiërarchie. In netwerken worden duurzame afhankelijkheden en het informatieverkeer tussen partners geregeld terwijl er toch sprake blijft van flexibiliteit. Netwerken staan “lighter on their feet” dan hiërarchieën. Ze zijn vooral geschikt voor omstandigheden waarin behoefte is aan efficiënte en betrouwbare informatie tussen partners op operationeel niveau, dus met een grotere nabijheid dan tussen marktpartners wordt toegestaan en met een grotere openheid dan in een formele hiërarchie gebruikelijk is. Dit maakt netwerken in het bijzonder geschikt voor de uitwisseling van producten en diensten waarvan de waarde zich niet makkelijk laat meten. Ze bieden ruimte voor intensieve interactie in de uitvoering, wederzijdse afhankelijkheid tussen partijen en vertrouwen in samenwerkingsrelaties (zie schema 1).

SCHEMA 1: STYLIZED COMPARISON OF FORMS OF ECONOMIC ORGANIZATION¹

	<i>Forms</i>		
<i>Key features</i>	<i>Market</i>	<i>Hierarchy</i>	<i>Network</i>
Normative Basis	Contract – Property Rights	Employment Relationship	Complementary strengths
Means of Communication	Prices	Routines	Relational
Methods of Conflict Resolution	Haggling – resort to courts for enforcement	Administrative fiat - supervision	Norm of reciprocity – reputational concerns
Degree of Flexibility	High	Low	Medium
Commitment among parties	Low	Medium to High	Medium to High
Tone or Climate	Precision and/or Suspicion	Formal, Bureaucratic	Open-ended, mutual benefits
Actor Preferences or Choices	Independent	Dependent	Interdependent

Powell (1990, pag. 324-326) noemt verder enkele specifieke condities waarin netwerken de beste coördinatie bieden:

- *kennis*: er is sprake van een grote kennisintensiteit in de voortbrenging van de producten en diensten en daarmee ook een hoog gehalte aan professionaliteit bij uitvoerenden. Voor de kwaliteit van het product of de dienst is het essentieel dat de diverse uitvoerenden diepgaand kennis hebben van de kennis en vaardigheden van hun ‘complementaire’ collega’s in de partnerorganisaties, ook wanneer het gaat om intuïtieve, moeilijk te objectiveren deskundigheid (“tacit knowledge”). Het gaat niet alleen om het delen van informatie, maar vaak ook om het ontwikkelen van gezamenlijke waarden.
- *flexibiliteit*: er is een noodzaak om snel in te kunnen spelen op voortdurend wisselende vragen en eisen in de omgeving, die ook zo ver gaan dat organisaties zich regelmatig onderling moeten herpositioneren. De taakverdeling tussen de partnerorganisaties moet zich direct kunnen wijzigen bij een andere opgave. Netwerken voorzien daarin doordat er geen sprake is van een vaste hiërarchische relatie tussen organisaties en de samenwerking zich concentreert op de uitvoering en “learning by doing”.

¹ Uit: Powell, W.W. (1990, pag. 300), verkorte weergave.

- *vertrouwen*: in een omgeving waarin sprake is van vele voorafgaande uitwisselingen en ook het vooruitzicht dat deze zich zullen herhalen ontstaat geleidelijk tussen de partners een positief beeld van de kwaliteiten van de ander. Reputatie en vertrouwen zijn na verloop van tijd een sterker bindmiddel dan formele afspraken en directe economische belangen. Stabiele wettelijke, politieke en economische omstandigheden kunnen dit bevorderen.

Powell's omschrijving van de coördinerende kracht van organisatienetwerken in de genoemde omstandigheden sluit aan bij de kenmerken van de publieke dienstverlening zoals geschetst in het begin van dit hoofdstuk. Multidimensionele vraagstukken en ambiguïteit vragen om veel informatie-uitwisseling. De inherente dynamiek en onvoorspelbaarheid van deze vraagstukken vereisen flexibiliteit tussen de partners. Het gegeven dat de aanbieders van publieke diensten blijvend interacties met elkaar aangaan kan of moet leiden tot onderling vertrouwen. Dit maakt het aannemelijk dat organisatienetwerken een passende vorm zijn om grotere samenhang tussen publieke diensten aan te brengen, méér dan hiërarchische sturing door de overheid of marktwerking. Samenhang behoeft samenwerking.

2.3 Programmatische samenwerking

Het begrip 'organisatienetwerken' heeft echter een grote reikwijdte. Het laat zich vertalen in relaties tussen individuen in verschillende organisaties tot strategische allianties tussen deze organisaties. Er bestaat een breed spectrum van typen interorganisationale netwerkverbanden en het is de vraag welk type er in de publieke dienstverlening nu toe doet. Het kan gaan om convenanten of beleidsafspraken tussen maatschappelijke partners, inclusief de overheid. Maar ook kan het operationele samenwerkingsovereenkomsten tussen instellingen betreffen, of teams van professionals, die in de uitvoering hun werk op elkaar afstemmen.

In de literatuur zijn verschillende typologieën van organisatienetwerken te vinden. Oliver (1990, pag. 249-257) maakt onderscheid tussen zes typen netwerken. In de publieke sector is meestal sprake van "joint programs", waarin organisaties zich verbinden om specifieke activiteiten samen te plannen en uit te voeren. Anders dan bij joint ventures wordt er geen afzonderlijke organisatie gecreëerd om de samenwerking gestalte te geven maar stabiele platforms of teams (*interorganizational arrangements*). Dit is een hanteerbare vorm om wederzijdse interactie te organiseren, de kosten laag te houden, risico's te delen en extern legitimatie te verwerven en (extra) middelen aan te trekken. Het accent ligt op stabiliteit, ook om zich te concentreren op complexe maatschappelijke problemen.

Provan, Fish en Sydow (2007, p. 479-516) maken een onderscheid tussen enerzijds dyadische en 'egocentrische' netwerken, voornamelijk in de private sector, en anderzijds de doelgerichte '*whole networks*', veel voorkomend in de publieke sector. Bij de eerste is er samenwerking om de belangen van de partners te dienen, bij de *whole networks* gaat het om multilaterale verbanden (doorgaans met meer dan twee deelnemers) die voornamelijk gericht zijn op doelen van het samenwerkingsverband zelf (*goal-directed*). Het gaat dan om maatschappelijke doelen: "*large-scale outcomes that can be accomplished through the efforts of multiple organizations.*" Hun stelling is dat dit type netwerken een eigen dynamiek heeft vanwege het brede doel en de betekenis die dat geeft aan het netwerk als eigen entiteit.

Gezien de literatuur is het aannemelijk dat de samenhang in de publieke dienstverlening het beste kan worden bevorderd door coördinatie in de vorm van netwerken tussen organisaties die gericht zijn op activiteitenprogramma's en brede, maatschappelijke doelen. Dit wordt vanaf nu aangeduid aan als *programmatische samenwerking*.

Deze heeft de volgende kenmerken:

- bedoeld om specifieke maatschappelijke problemen of opgaven aan te pakken
- gericht op een meer effectieve uitvoering door professionele medewerkers
- waarbij veel kennis moet worden uitgewisseld tussen complementaire partners
- in de vorm van een duurzaam uitvoerend werkverband
- tussen meerdere (meer dan twee) organisaties.

Nu het begrip 'samenwerking' nader is bepaald moet vervolgens duidelijk worden welke resultaten deze samenwerking moet opleveren. Om deze scherper in beeld te krijgen is het gewenst om verkennend na te gaan hoe de samenwerking zich in diverse publieke sectoren ontwikkelt en welke effecten dit oplevert. Dit gebeurt in het volgende hoofdstuk.

3 Resultaten in de praktijk

Dit hoofdstuk in het kort:

- Voor het onderzoek is een meer gedifferentieerde omschrijving van de gewenste resultaten van publieke samenwerking nodig, die wordt verkregen op grond van rapportages over de praktijk van samenwerking in de publieke sector
- In belangrijke publieke deelsectoren is een voortschrijdende samenwerking tussen organisaties te zien, die steeds meer partners en onderwerpen betreft. Het gaat echter om processen die veel tijd vragen
- Deze samenwerking is gericht op brede doelen, maar leidt doorgaans tot interne, operationele verbeteringen zoals een meer zorgvuldige behandeling van individuele cliënten en meer effectieve gezamenlijke werkprocessen. Maatschappelijke effecten treden minder op
- In de deelsectoren lijkt samenwerking bij eenvoudige problemen meer resultaat op te leveren dan bij complexe vraagstukken waarvoor veel afstemming vereist is.

Programmatische samenwerking in de publieke sector moet meer samenhang brengen in de dienstverlening van verschillende organisaties en daarmee maatschappelijke doelen realiseren. De vraag is in welke resultaten dit tot uitdrukking komt. In de voorafgaande hoofdstukken zijn de resultaten globaal aangeduid als een grotere samenhang tussen diensten en derhalve meer kwaliteit van dienstverlening voor burgers en consumenten. Dat is een algemene aanduiding, die verijning behoeft in een onderscheid tussen méér of minder resultaat om tot uitspraken te kunnen komen over verbanden tussen condities en resultaten van samenwerking.

Een verijnde omschrijving van resultaten van programmatische samenwerking in de publieke sector moet aansluiten op de wijze waarop die resultaten zich in de praktijk manifesteren. 'Resultaten' van publieke dienstverlening hebben een normatieve, maatschappelijke lading. Het bepalen van het onderscheid tussen meer of minder resultaat kan het beste gebeuren door na te gaan hoe dit in de praktijk van de publieke dienstverlening wordt ingevuld. Om tot een nauwe aansluiting met de praktijk te komen zijn de ontwikkelingen en resultaten van samenwerking in vier deelsectoren in beeld gebracht¹. Per deelsector worden voorbeelden van programmatische samenwerking beschreven. Bij deze beschrijvingen worden de volgende invalshoeken gehanteerd:

- gewenste samenhang in de dienstverlening en pogingen tot coördinatie via overheidssturing, marktwerking en programmatische samenwerking
- bereikte resultaten bij het streven naar realisatie van de gewenste maatschappelijke doelen.

De sectoren zijn:

- veiligheid
- zorg
- onderwijs
- werk en inkomen.

¹ De beschrijvingen zijn gebaseerd op eigen ervaring en observaties van de auteur als beleidsonderzoeker en adviseur. Op onderdelen zijn ze getoetst bij experts in de betreffende sectoren.

3.1 Veiligheid

Gewenste samenhang en wijze van coördinatie

Lang hebben de overheid en het publiek het handhaven van de fysieke en sociale veiligheid gezien als het min of meer exclusieve domein van het openbaar bestuur, de politie en justitie. Dat lag voor de hand zo lang de criminaliteit beperkt bleef en calamiteiten weinig voorkwamen. Vanaf de jaren tachtig veranderde deze situatie. Calamiteiten en risico's van rampen werden minder geaccepteerd. De criminaliteit nam veel meer vormen aan, werd meer internationaal en de georganiseerde misdaad nam toe. Door het opengaan van de Europese binnengrenzen en de grotere mobiliteit van criminelen moest ook de misdaadbestrijding worden opgeschaald. Specifieke doelgroepen en wijken ondervonden overlast van groepen jongeren. Er ontstond inzicht in het gegeven dat veiligheid ook wordt bepaald door opvoeding, sociale achterstand, onderwijs, ruimtelijke ordening en regelgeving.

Een grotere samenhang was in de eerste plaats nodig tussen politie, justitie en gemeenten in hun verantwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid. De coördinatietaak werd gelegd bij de 'driehoek', het vaste overleg tussen burgemeester, Openbaar Ministerie en korpsleiding. In dit overleg moesten de twee opdrachtgevers van de politie – Openbaar Ministerie voor opsporing en vervolging, gemeente voor openbare orde en veiligheid – hun richtlijnen en aanwijzingen afstemmen. De driehoeken werden in het begin van de jaren negentig ingesteld en maakten eerst een periode door waarin aanvankelijk wantrouwen en onwennigheid moest worden overwonnen. In enkele gevallen waren er openlijke conflicten en moesten bestuurders opstappen. Inmiddels zijn de driehoeken een vertrouwde overlegomgeving geworden met doorgaans een goede sfeer. Daaronder en daarnaast zijn er andere bestuurlijke overlegorganen ontstaan: 'lokale driehoeken' en afstemmingsplatforms tussen justitiepartners, zoals het AJB (Arrondismentaal Justitieel Beraad) en het APJ (Arrondismentaal Platform Jeugdcriminaliteit). Deze platforms waren functioneel om beleid en prioriteiten tussen de organisaties op elkaar af te stemmen, maar dat betekende nog niet dat het gebrek aan samenhang in de uitvoering verdween. Operationeel samen optrekken gebeurde incidenteel maar niet systematisch.

Als reactie op deze ervaringen zijn rijk, gemeente, politie, justitie, reclassering en aanverwante organisaties meer praktisch gaan samenwerken om gebiedsgericht en doelgroepgewijs de overlast en criminaliteit terug te dringen en de kwaliteit van de leefomgeving op peil te houden. Al in de jaren tachtig koos de politie voor wijkgericht werken. In het meest vergaande geval worden zoals in Rotterdam interventieteams gevormd waarin de instanties gezamenlijk huis aan huis de problemen op het spoor proberen te komen en direct met maatregelen kunnen komen. Die gebiedsgerichtheid is weer minder aan de orde bij de bestrijding van politiek radicalisme en terrorisme. Hier gaat het meer om de afstemming tussen de diverse inlichtingendiensten, de politie en andere overheidsdiensten. Die samenwerking verliep eerst ongemakkelijk maar onder de druk van incidenten en actieve grootstedelijke burgemeesters en wethouders hebben de partners elkaar beter weten te vinden. Wanneer het gaat om de fysieke veiligheid is een eerste vereiste het gezamenlijke optreden van hulpdiensten. Daartoe vormen over het hele land gemeenten veiligheidsregio's, waarin brandweer, politie en de diensten voor geneeskundige hulpverlening (GGD, ambulancevervoer, traumacentra, huisartsen) hun beleid en aanpak structureel op elkaar moeten afstemmen. Net als bij de driehoeken doet zich ook hier weer het verschijnsel voor dat de partners eerst aan elkaar moeten wennen en er veel energie gaat zitten in het opbouwen van goede werkverhoudingen.

Bereikte resultaten

Bij de bestrijding van lokale overlast en criminaliteit hebben deze pogingen om samen te werken effect gehad. De politie is gewend om in afhankelijkheid van andere partijen te opereren en daarin toch actief te blijven als de instantie die als eerste wordt geconfronteerd met de problemen op straat. Wijkagenten leggen dagelijks contact met bewoners en welzijnswerk.

Daarbij heeft het Openbaar Ministerie samenwerking als één van de strategische speerpunten benoemd. Deze meer coöperatieve opstelling werkt lokaal door. In Rotterdam heeft de gemeente gekozen voor een vergaande veiligheidsaanpak, die in ons land het meest ingrijpende voorbeeld is geworden van een structurele en strategische samenwerking om het algemene klimaat in een stad te veranderen. Het is gelukt om in een groot aantal wijken de veiligheid op een aanvaardbaar niveau te krijgen waar eerst sprake was van vergaande illegaliteit, ernstige verloedering en beruchte 'hot spots'. Ook in de meeste andere steden is een gebiedsgerichte aanpak van overlast en criminaliteit ontwikkeld. Er ontstaat een dekkend stelsel van 'Veiligheidshuizen', waarin politie, justitie, de reclassering, de verslavingszorg en de Raad voor de Kinderbescherming hun personeel in één kantoor detacheren om dadergericht en gebiedsgericht de problemen aan te pakken. De samenwerking blijft veelal beperkt tot de veiligheidspartners onderling, maar geleidelijk raken ook niet-justitiële organisaties betrokken, zoals woningcorporaties en gemeentelijke sociale diensten. Die kunnen informatie aanleveren maar ook andere soorten sancties opleggen, zoals huisuitzettingen of strafkortingen. Het 'arsenaal' van de veiligheidsnetwerken wordt daarmee uitgebreid met nieuwe acties. Soms wordt aanvullend afstemming gezocht met organisaties in de jeugdzorg, de geestelijke gezondheidszorg of de arbeidsmarkt. Het idee is om te komen tot een sluitende aanpak, bijvoorbeeld om jongeren van de straat en terug op school of aan het werk te krijgen. Of, zoals in Rotterdam is gebeurd, een straat of wijk 'schoon, heel en veilig' te krijgen. Hier was sprake van een brede strategische aanpak, waarbij de veiligheidspartners samenwerkten en de gemeente een krachtige regie voerde en daarbij ook haar eigen diensten voor stadsreiniging en openbaar vervoer inschakelde. Nu wordt er gezocht naar aansluiting van de veiligheidsaanpak op sociale trajecten naar school, werk en inkomen.

Tegelijkertijd blijven er beperkingen. De politie heeft na een interne discussie over haar kerntaken besloten om zich te concentreren op noodhulp, misdaadbestrijding en openbare orde. Dat gaat ten koste van het preventieve werk, zoals voorlichting op scholen, en soms ook van extra surveillances bij het volgen van specifieke doelgroepen wanneer dit minder snel resultaat oplevert. Landelijk heeft de politie zich te houden aan resultaatafspraken die inhouden dat er een behoorlijke 'productie' is van processen verbaal en aanhoudingen. Dit gaat soms ten koste van de tijd die gestopt kan worden in de samenwerking met anderen. Iets dergelijks is ook aan de orde bij het Openbaar Ministerie, dat vanwege de werkdruk te maken heeft met beperkingen bij het verwerken van zaken. Het gevolg is dat het soms een tijd duurt voordat een overtreder of veelpleger een taakstraf krijgt opgelegd of voor de rechter komt. Wanneer dat nu net een geval is waar partners in de veiligheid of jeugdzorg veel belang bij hebben is dat schadelijk voor de samenwerking.

Bij de vorming van veiligheidsregio's voor de fysieke veiligheid is het beeld ook minder gunstig. Er zijn veel institutionele discussies over de regionalisering van de brandweer, de positie van de gemeenschappelijke meldkamer en de doorzettingsmacht van het bestuur. Het samenbrengen van werkprocessen (planvorming, oefenen, opleiden) komt nog moeizaam van de grond door de grote verschillen tussen de partners. Hun belangen lopen uiteen. Fysieke veiligheid is voor de brandweer een kernactiviteit, maar voor de andere organisaties meer marginaal. Hierdoor is hun betrokkenheid ook anders. In de praktijk blijft de afstemming vooral incidentgebonden.

Over het geheel geeft de samenwerking in de sector veiligheid een beeld van een gegroeide gewoonte van de veiligheidspartners om problemen met elkaar en met andere organisaties aan te pakken. De eerste initiatieven zijn al decennia geleden genomen en de overheid heeft dit in haar beleid gesteund. Incidenten in de zin van juridische of rechterlijke missers komen voor, krijgen ook veel publieke aandacht, maar blijven in aantal beperkt. De werkprocessen zijn van oudsher al aan elkaar gerelateerd en worden via de Veiligheidshuizen nog sterker aan elkaar verbonden. Gebiedsgerichte bestrijding van overlast en criminaliteit heeft gestalte gekregen. Van daaruit wordt nu geprobeerd om ook andere sectoren te betrekken. In de praktijk blijkt dit ingewikkeld omdat grotere verschillen moeten worden overbrugd. De kloof tussen de werelden van straf en zorg is diep (zie citaat hieronder).

Zo lang de afstemming hier nog niet lukt is er eerder sprake van een stroomlijning van de interne justitiële werkprocessen dan van de ontwikkeling van een aanpak op meerdere leefgebieden tegelijk.

Kloof tussen straf en zorg

“Ik was een tijdje geleden bij een rondleiding in één van de jeugdgevangenissen. Dus vraag ik aan de hoofddirecteur van het ministerie hoe het nou toch kan dat de hele wetenschappelijke literatuur over interventies bij criminele jongeren wijst in de richting van gezinstherapie. En dat wij in 15 justitiële jeugdinrichtingen niet één gezinstherapeut in dienst hebben. Het antwoord was ‘Meneer, het strafrecht richt zich op het individu. Met het gezin hebben wij niets te maken.’”¹

3.2 Zorg

Gewenste samenhang en wijze van coördinatie

De zorgsector is in de loop van de jaren steeds verder opgedeeld in een uitdijende verzameling van aanbieders, die zich onderscheiden door hun positie in de zorgketen (eerste, tweede of derdelijnszorg) of hun zorginhoudelijke specialisme. De sector neemt voortdurend in omvang toe en tegelijkertijd in pluriformiteit. Voor de consument is het aanbod niet meer te overzien en dat wordt een probleem als gebruik wordt gemaakt van meerdere aanbieders naast of direct achter elkaar. In Nederland overheerst in de zorg van oudsher het particulier initiatief en daardoor heeft de overheid weinig greep op aanbod en samenhang. Sommige verzekeraars proberen dat in het nieuwe ziektekostenstelsel enigszins te verbeteren (bijvoorbeeld door zelf actief wijkgezondheidscentra te stimuleren), maar de echte (markt)prikkel om bredere allianties te vormen ontbreekt. Wel hebben er veel fusies plaatsgevonden waardoor grote en brede zorginstellingen zijn ontstaan met daarbinnen vele zorgvormen. Dat is gebeurd in de eerste lijn (bijvoorbeeld in de thuiszorg of in Almere waar vanaf het begin is gewerkt met geïntegreerde gezondheidscentra) maar evenzeer in de tweede lijn tussen ziekenhuizen, GGZ-instellingen en de jeugd- en ouderenzorg. Binnen deze grote instellingen zou de hiërarchische aansturing kunnen leiden tot een betere afstemming van zorgvormen maar in de praktijk wordt dat maar ten dele bereikt. De fusies zijn vaak strategisch bedoeld om marktpositie te behouden of te versterken en het blijkt intern een lastige opgave om de diverse specialismen en eenheden te verbinden. Status- en cultuurverschillen blijken hardnekkig. Die interne samenhang wordt ook belemmerd door de administratieve belasting die het gevolg is van een grotere nadruk op formele indicatiestelling en verantwoording.

Praktische samenwerking is van oudsher gebruikelijk in de eerstelijns gezondheidszorg tussen huisartsen en andere zorgverleners zoals wijkverpleging en kraamzorg. Maar ook is er een afstemming tussen huisarts, apotheek en ziekenhuis in de vorm van onderlinge verwijzingen en het doorgeven van patiëntgegevens. In de laatste decennia zijn vele andere disciplines tot deze keten toegetrokken: consultatiebureaus, thuiszorg, gemeentelijke gezondheidsdiensten, fysiotherapeuten, geestelijke gezondheidszorg en gespecialiseerde klinieken. Tussen deze gespecialiseerde instellingen gaat de samenwerking meestal niet verder dan verwijzing en overdracht van casuïstiek. Dit kan wel een duurzame en ‘nabije’ vorm aannemen, zoals wanneer een thuiszorginstelling een balie opent in een streekziekenhuis om patiënten bij hun ontslag direct te kunnen inplannen. Hetzelfde geldt voor de gezondheidscentra, waar disciplines in de eerste lijn samenwerken. In principe is daarbinnen sprake van verschillende praktijken, ook al zit men in één gebouw of ook nog binnen één organisatie, zoals dat in Almere vanaf het begin het geval was.

¹ Interview met Th. Doreleijers, hoogleraar kinder- en jeugdpsychiatrie en forensische psychologie, uit: NRC Handelsblad, 8/9 december 2007.

Bereikte resultaten

Een meer inhoudelijke samenwerking in de vorm van het afstemmen van het zorgaanbod of patiëntenbesprekingen is tussen de gespecialiseerde zorginstellingen niet gebruikelijk. Maar de situatie van sommige doelgroepen vraagt daar wel om en dat heeft geleid tot het ontstaan en de groei van hierop gerichte zorgnetwerken.

Voor de groep ouderen ontstonden er in de jaren negentig netwerken die zich richtten op het gezamenlijk plannen van het zorgaanbod tussen verzorgingshuizen, GGZ, woningcorporaties, welzijnsinstellingen en gemeenten. Na 2000 zijn deze organisaties bezig gegaan met het ontwikkelen van zorgarrangementen voor ouderen die de wens hebben om zo lang mogelijk zelfstandig te kunnen blijven leven. Er wordt gestreefd naar voorzieningen en huisvesting die het mogelijk maken dat ouderen gemakkelijk kunnen overstappen naar een (woon)situatie met meer intensieve verzorging en daarbij toch in hun eigen wijk of buurt kunnen blijven. Deze zorgarrangementen vragen een veel intensievere samenwerking dan verwijzing of overdracht. Woningcorporaties ontwikkelen gebouwen voor verzorgingshuizen en blijven die exploiteren. Thuiszorginstellingen bieden hun diensten ook in verzorgingshuizen aan. De werkprocessen van zorg en wonen moeten dan op elkaar aansluiten, bijvoorbeeld in het toelatingsbeleid voor een verzorgingshuis dat wordt beheerd door een woningcorporatie. Hier worden voorzichtige stappen gezet. Zorginstellingen hebben veel minder investeringskracht dan de meeste woningcorporaties, dus zijn de eerste wat huiverig om zich al te sterk te binden aan een financieel dominante partner.

Een tweede doelgroep die een gezamenlijke benadering vraagt zijn de verslaafden. Hier gaat het om een populatie die een chronisch maatschappelijk probleem vormt en vele gedaanten kan aannemen. Het accent kan liggen op overlast, hangplekken en criminaliteit, maar ook op de behoeften van de verslaafden zelf. Vaak zijn het mensen met een stapeling van problemen: mislukkingen in hun leven, psychiatrische stoornissen, schulden, sociaal isolement en verlies van eigen woning, dit alles verknoopt met verslaving aan alcohol of drugs. Al vroeg kregen de grote steden met deze groep te maken en zochten zij naar een gezamenlijke aanpak van politie, maatschappelijke opvang, verslavingszorg, GGD en GGZ. Er werden persoonlijke coaches of casemanagers aangesteld met toegang tot alle partners. Inmiddels functioneren er vele casusoverlegteams, op het niveau van buurten ('hot spots'), stadsdelen, steden of regio's. Het accent ligt op de koppeling tussen allerlei zorgvormen en praktische oplossingen voor inkomen en huisvesting. 'Bed en brood' lossen al veel op. Voor de groep dak- en thuislozen bestaat er inmiddels een stevige samenwerking, waarbij de specifieke problemen en oplossingen bij elk individu het uitgangspunt is voor de hulpverleners. Deze groep is nu minder aanwezig op straat.

Een derde doelgroep die om samenwerking vraagt is de jeugd. Hier gaat het om verschillende onderwerpen die samenwerking nodig kunnen maken. Bij zwangerschap en voor pasgeborenen en jonge kinderen is er aandacht nodig voor gezondheid, groei en voldoende ontwikkeling van het kind. Dat vraagt om een integrale benadering van kind, moeder en gezin. Voor de oudere kinderen wordt de relatie met het onderwijs belangrijk: hoe gaat het met gezondheid, de persoonlijke ontwikkeling en het leren? Medische, pedagogische en educatieve gezichtspunten zijn van belang. De gezinssituatie kan het nodig maken om hulp te bieden in de vorm van maatschappelijk werk of begeleiding van ouders. Bij multiprobleemgezinnen kan zelfs een ingewikkelde cumulatieve van problemen optreden. Dat kan ook het geval zijn bij jongeren in de tienerleeftijd, die op alle levensgebieden hun grenzen verkennen en verleggen en daarbij beweeglijk en veranderlijk zijn. In de publieke samenwerking gaat het dan om jeugdzorg, welzijn, onderwijs en veiligheid.

Kinderen en jongeren vragen dus aandacht op vele terreinen en bij ingewikkelde individuele problemen zijn al gauw een fors aantal hulpverleners betrokken. Nog meer dan bij de andere doelgroepen gaat het om samenwerking tussen verschillende sectoren. Dit heeft geleid tot buurtnetwerken jeugdhulpverlening voor de jongere kinderen en zorgadviesteams in scholen, waar individuele leerlingen met leer- of gedragsproblemen worden besproken.

Hier proberen de scholen, begeleidingsinstellingen, gemeentelijke leerplichtambtenaren en Bureaus Jeugdzorg de groep jongeren met risicogedrag in beeld te krijgen om schooluitval te voorkomen, ze opvang te bieden of de gevolgen van uitval te compenseren. Voor de overlastbestrijding kennen veel gemeenten een overleg Jeugd en Veiligheid. Hier gaat het dus meer om het bestrijden van vandalisme en hinderlijk gedrag, een andere invalshoek dan de zorg voor de individuele jongere. Ook hier is een afstand tussen zorg en straf waar te nemen. In al deze overlegsituaties nemen partners vanuit verschillende sectoren deel. Jarenlange kritiek op de versnipperde werking van de jeugdzorg heeft geleid tot de oprichting van de Bureaus Jeugdzorg, die de inbreng van verschillende zorgaanbieders moest gaan coördineren en ook als toegangsbewaker moest gaan functioneren via het indiceren van jongeren voor zorg. Binnen de Bureaus Jeugdzorg werden verschillende voorheen regionale bureaus en diverse disciplines ondergebracht en deze fusie heeft veel aandacht gekost. De samenhang in de jeugdzorg is echter niet veel groter geworden.

Overlijden peuter Savanna, Alphen aan den Rijn¹

In september 2004 sterft de peuter Savanna als gevolg van verwaarlozing en mishandeling door haar moeder en stiefvader. De zaak leidt tot veel aandacht in de media en kritiek op het functioneren van de afdeling jeugdbescherming van het Bureau Jeugdzorg. De afdeling jeugdbescherming voert het toezicht op de minderjarige uit en heeft de regie over de hulp aan het kind. Tot die taken behoort ook het zich op de hoogte houden van werkzaamheden van andere instanties en het betrekken van anderen in haar toezicht en regie.

De staatssecretaris VWS en de minister van Justitie verzoeken de Inspectie jeugdzorg om een onderzoek te doen naar de kwaliteit van de hulpverlening aan kind en moeder. De inspectie beoordeelt de gebeurtenissen en komt tot de conclusie dat er te weinig systematisch en planmatig is gewerkt door de afdeling jeugdbescherming en dat deze op punten ook nalatig is geweest. Ook andere instellingen hebben fouten gemaakt. De afdeling jeugdbescherming heeft te weinig gedaan met de informatie van andere betrokken deskundigen. "Geen van de betrokken gezinsvoogden heeft gebruik gemaakt van de mogelijkheid om advies te vragen bij extern deskundigen over de problematiek van de cliënt en over de signalen dat de problematiek van deze cliënt van invloed is op de opvoedingssituatie." De inspectie stelt dat informatieverlies in de samenwerkingsketen een zorgvuldige en verantwoorde beoordeling van de situatie in de weg heeft gestaan. Patronen in gebeurtenissen werden niet herkend en dit heeft grote gevolgen gehad voor de inschatting van de veiligheid van Savanna.

Over de vervulling van de regiefunctie door de afdeling jeugdbescherming zegt de inspectie: "De uitvoering van een ondertoezichtstelling doet niet zozeer een beroep op de vaardigheden van de gezinsvoogd als hulpverlener, maar juist op de vaardigheden als regisseur van de hulpverlening van andere deskundigen. Te denken valt aan hulp voor specifieke problemen van de cliënt, in en buiten de jeugdzorg. Professionaliteit houdt juist niet in dat de gezinsvoogd alles zelf moet doen, maar dat deze herkent wanneer de deskundigheid, expertise of inzet van anderen nodig is en dit ook organiseert." Er is te weinig overlegd met andere betrokken instanties en het was niet duidelijk wat ieder van de betrokken hulpverleners precies zou gaan doen. De verschillende betrokken hulpverleners hadden daar ook een verschillend beeld van.

De gewelddadige dood van enkele kinderen die onder toezicht van de Bureaus Jeugdzorg stonden leidde tot kritische rapporten van de Inspectie gezondheidszorg. Nu worden er Centra voor Jeugd en Gezin opgericht, waar jeugdgezondheidszorg, opvoedingsondersteuning en geestelijke gezondheidszorg voor jongeren bijeen worden gebracht in één wijklocatie.

¹ Bron: Onderzoek naar de kwaliteit van het hulpverleningsproces aan S., Inspectie Jeugdzorg, Utrecht, maart 2005.

De centra zijn bedoeld als samenwerkingsorganisaties van bestaande zorgaanbieders, niet als nieuwe zorginstellingen.

In de jeugdzorg is sprake van een grote hoeveelheid overlegsituaties en toch lukt het niet om een stevige samenhang te krijgen tussen de vele hulpverleners. Tragische incidenten wijzen op werkprocessen en behandelingsprocedures die niet op elkaar afgestemd zijn. Netwerken voor overlastbestrijding en voor individuele jeugdzorg lijken weinig op elkaar aan te sluiten. De jeugdzorg als geheel heeft regelmatig opnieuw te maken met wachtlijsten en heeft weinig grip op de steeds wisselende problemen van jongeren. De overheid reageert doorgaans met nieuwe ingrepen in de structuur die het effect hebben dat er iedere keer een orgaan of laag wordt toegevoegd die de complexiteit weer vergroot. De samenhang schiet tekort ten opzichte van de problemen van de doelgroep.

3.3 Onderwijs

Gewenste samenhang en wijze van coördinatie

In het onderwijs gaat het om het overdragen van kennis en vaardigheden naar de nieuwe generatie. In de klassieke opvatting gebeurt dat exclusief binnen de muren van de school. Die zienswijze heeft geleid tot een vooral educatieve organisatiecultuur, gericht op de leerstof en de leerlingen en nauwelijks op vragen of problemen in de wijk, stad of in de verdere maatschappelijke omgeving. Gemeenten, politie en zorginstellingen hebben opmerkingen over de interne gerichtheid van scholen. Probleemleerlingen worden niet of te laat aangemeld bij de politie of instanties voor jeugdzorg. Geweldsincidenten op school blijven extern vaak onbekend. Voor wegblijvende leerlingen voelen sommige scholen zich al gauw niet meer verantwoordelijk. Tegelijkertijd verwacht de samenleving en de overheid veel van het onderwijs en wordt regelmatig gezocht naar een koppeling tussen leerdoelen en maatschappelijke thema's zoals achterstandsbestrijding, gezond leven, sociale integratie, economische ontwikkeling en veiligheid.

Overheden kunnen maar beperkt samenhang aanbrengen tussen scholen en met andere publieke diensten. De landelijke overheid kan structuuringrepen doen om te komen tot nieuwe schoolsoorten of combinaties daarvan (bijvoorbeeld het VMBO). Dit is periodiek ook gebeurd, maar het gaat wel om operaties met grote consequenties en met een lange looptijd. Verder kan het rijk alleen kwaliteitseisen stellen en moet het daarbuiten de vrijheid van onderwijs respecteren. Nationale onderwijsvernieuwingen blijven beperkt tot het pedagogisch-educatieve domein en zijn ook daar zelden succesvol. Gemeenten hebben weinig taken in het onderwijs, voornamelijk het bewaken van de leerplicht en het regelen van de huisvesting. Kortom, met uitzondering van ingrepen in de structuur kan de overheid weinig doen aan de samenhang binnen het onderwijs of met andere publieke diensten. Daarnaast is sprake van enige marktwerking, maar daarbij gaat het vooral om het aantrekken van zoveel mogelijk leerlingen of studenten. In enkele gevallen heeft deze prikkel wel geleid tot fusies om een aantrekkelijker breed aanbod te creëren, bijvoorbeeld bij de vorming van brede scholengemeenschappen in het voortgezet onderwijs of die van multisectorale hogescholen in het hoger beroepsonderwijs. De daarmee aangebrachte samenhang beperkt zich echter tot coördinatie tussen opleidingen, vooral om leerlingen te kunnen geleiden naar onderwijs dat het beste bij hen past. Marktprikkels hebben hier indirect geleid tot meer interne samenhang via schaalvergroting en hiërarchische sturing.

Wanneer het gaat om programmatische samenwerking hebben scholen weinig traditie in het onderhouden van relaties met andere organisaties. Voor zover er sprake was van samenwerking ging het om aanbieders van buiten die binnen of voor de school hun diensten aanboden, zoals de schooltandarts, het schoolmaatschappelijk werk, de openbare bibliotheek voor de leerprojecten en de muziekschool of het museum voor de kunsteducatie.

In het beroepsonderwijs bestaan van oudsher wel contacten met het bedrijfsleven, waarin zowel sprake is van praktische samenwerking (bijvoorbeeld stages) als wederzijdse kritiek op de kwaliteiten van schoolverlaters. Al met al beperkt de praktische samenwerking met externe partners zich doorgaans tot tijdelijke activiteiten of casuïstiek.

Bereikte resultaten

Deze situatie werd voor het eerst doorbroken toen in de jaren tachtig het aantal leerlingen dat terecht kwam op een school voor speciaal onderwijs bleef doorgroeien. Deze 'zorgleerlingen' zitten in de scholen voor speciaal onderwijs in veel kleinere klassen, krijgen meer begeleiding en zijn dus duurder voor de overheid. Deze nam maatregelen, ook om het maatschappelijke isolement van zorgleerlingen tegen te gaan. Alle scholen moesten gaan deelnemen aan de samenwerkingsverbanden Weer Samen Naar School (WSNS), waarin de gewone scholen structureel overleggen met scholen die extra deskundig zijn in speciaal onderwijs, met ondersteuning van de schoolbegeleidingsdienst. De meeste zorgleerlingen moesten worden opgenomen in de gewone scholen, voor de groep die extra aandacht nodig had werd een getrappt systeem van zwaardere begeleiding ingesteld, dat kon leiden tot het plaatsen van een leerling in een gespecialiseerde school. De samenwerkingsverbanden zijn geformaliseerd en hebben een eigen vergaderstructuur, vaak met een lichte bureauondersteuning en een vaste directeur-voorzitter. Dit systeem is in de jaren negentig in het hele land ingevoerd en heeft geleid tot een betere doorverwijzing en behandeling van zorgleerlingen. Wel is deze samenwerking beperkt: het gaat voornamelijk om (door)verwijzing en begeleiding van zorgleerlingen binnen de samenwerking, de echt gespecialiseerde scholen voor speciaal onderwijs (voor leerlingen met handicaps of ernstige leer- en gedragsstoornissen) vallen nog buiten het samenwerkingsverband. Nieuwe voorstellen van de overheid voor 'passend onderwijs' zijn erop gericht deze scheiding op te heffen. Per regio worden de schoolbesturen gezamenlijk verantwoordelijk voor het opvangen van alle leerlingen.

In de tweede plaats wordt er al jarenlang aandacht besteed aan het bestrijden van achterstanden in het onderwijs bij specifieke groepen leerlingen en met een accent op wijken en regio's waar dit veel voorkomt. De rijksoverheid stelt hiervoor al vele jaren middelen beschikbaar en de gemeenten voeren daarin een eigen stimuleringsbeleid, voornamelijk gericht op de scholen, maar in toenemende mate ook vanuit andere beleidsterreinen zoals zorg en voorzieningen voor de jeugd. Een onderdeel van het achterstandenbeleid is het extra onderwijs aan jonge kinderen vanaf vier jaar, de voor- en vroegschoolse educatie (VVE). In de zogeheten 'Voorschool' wordt nu een combinatie gemaakt van educatieve activiteiten voor deze jongste groep in de peuterspeelzalen (vaak onderdeel van het welzijnswerk) en het onderwijs in het begin van de basisschool. Gemeenten hanteren een 'educatieve agenda' waarin ze met eigen beleid en middelen dit stimuleren. Daarbij wordt ook geprobeerd een relatie te leggen met de zorg voor kinderen, onder meer via de Centra voor Jeugd en Gezin. Ondanks deze meerjarige inspanningen blijft de achterstandsproblematiek toch een breed en hardnekkig verschijnsel dat grote groepen betreft die weinig vooruitgang maken, zeker in bepaalde gebieden.

Samenwerking leerlinguitval, Leiden¹

Evenals in veel andere steden zijn er in Leiden jongeren die uitvallen uit het onderwijs. Hun schoolprestaties nemen af, ze spijbelen steeds vaker en op een gegeven moment komen ze helemaal niet meer op school opdagen. Het gevolg is dat ze geen eindexamen krijgen van een opleiding die voorbereidt op de arbeidsmarkt. Hierdoor blijven ze voor de rest van hun leven benadeeld als het gaat om werk, loopbaan, inkomen en ontwikkeling. Bij de verantwoordelijke organisaties is veel aandacht voor dit probleem. Scholen proberen de spijbelaars en mogelijke uitvallers tijdig te signaleren en te begeleiden en er zijn meerdere samenwerkingsverbanden tussen scholen die speciaal voor deze problematiek in het leven zijn geroepen. De uitgevallen jongeren kunnen terecht bij opvanginstellingen en het bureau Jeugdzorg moet deze groep volgen en de samenwerking tussen instellingen stimuleren.

Anno 2005 is het vraagstuk echter groter dan de samenwerkende instellingen aan kunnen. De problemen bij jongeren zijn vrijwel altijd terug te voeren op de thuissituatie. Dat betekent dat de ouders en de overige gezinsleden bij de aanpak zouden moeten worden betrokken en dat vraagt veel uren en inzet van begeleiders. Hiervoor zijn wachtlijsten. Die hebben tot gevolg dat op zichzelf effectieve verwijzingen tot weinig of te late acties leiden. Soms zijn de problemen al weer opgelost – of verergerd – wanneer er een plaats voor de betreffende jongere vrij komt. Er zijn speciale jongerenloketten ingericht, die de toegankelijkheid van de aanwezige voorzieningen zouden moeten waarborgen, maar de bekendheid en de communicatie van deze loketten met de dienstverlenende organisaties zijn nog te gering om ze effectief te laten zijn.

De belangrijkste klacht is dat de afzonderlijke dienstverleners elk voor zich redelijk functioneren maar dat het geheel niet effectief loopt. Er is 'te weinig eenheid in de keten', zoals één van de hulpverleners het formuleert, met als gevolg dat de betreffende jongeren de weg kwijt raken in de overgang tussen de verschillende dienstverleners. Vermoedelijk zitten een paar honderd jongeren thuis en zijn dus definitief uitgevallen. Geen enkele instantie overziet deze groep. Zo doet zich de paradoxale situatie voor dat veel verschillende instanties bemoeienis hebben met een op zichzelf overzichtelijk aantal leerlingen, die echter juist in deze veelheid van aandacht uit beeld raken. De delen werken redelijk, maar het geheel niet.

Een derde doorbraak kwam met de Brede School. Dit concept werd in de jaren negentig geïntroduceerd door gemeentebesturen die een impuls wilden geven aan de ontwikkeling van wijken en dorpen en het bestrijden van achterstanden. Door de gezamenlijke huisvesting van één of meerdere basisscholen, de kinderopvang, het consultatiebureau, een peuterspeelzaal, een bibliotheek en een buurthuis zou het mogelijk zijn een levendig gebouw in de buurt te creëren, dat door zijn lage drempel ook ouders van minderheidsgroepen zou kunnen bereiken die te weinig aan het maatschappelijke verkeer deelnemen. Inmiddels zijn in vele steden brede scholen gevestigd, maar ook zijn er gemeenten waar de onderhandelingsprocessen met en tussen schoolbesturen moeizaam verlopen en het aantal brede scholen nog beperkt is. Brede scholen zijn er in vele varianten, afhankelijk van het concept en de deelnemers. Het effect van een drempelverlaging treedt vaak op en een grotere groep ouders vindt makkelijker zijn weg naar verschillende voorzieningen. Maar binnen het gebouw blijft de samenwerking meestal beperkt tot het gezamenlijke beheer, het wederzijds gebruik maken van ruimten en soms het samen organiseren van inloopdagen. Veel scholen blijven hoofdzakelijk gericht op hun primaire taak: het onderwijs.

¹ Bron: groepsinterview met betrokken begeleiders uit scholen en zorginstellingen.

Naast deze samenwerkingsvormen zijn er ook de zorgadviesteams zoals die hiervoor bij de zorgsector zijn beschreven. Hier wordt van de school een actieve inbreng verwacht door het inbrengen van leerlingen die extra aandacht vereisen. Scholen hebben daarvoor interne begeleiders, leraren met een extra aandachtsgebied, die weer contact hebben met hun collega's. In veel gemeenten wordt schoolmaatschappelijk werk ingevoerd, dat een schakelfunctie vervult tussen onderwijs en externe hulpverlening. Het deelnemen aan zorgteams houdt dus in dat scholen hun casuïstiek en werkprocessen voor wat betreft de begeleiding (doorgaans niet het onderwijs) afstemmen op hun externe partners.

Tussen scholen neemt de samenwerking toe. De doorstroom van leerlingen van het primair onderwijs naar het voortgezet onderwijs en dan weer verder naar het middelbaar en hoger beroepsonderwijs is regelmatig onderwerp van overleg tussen scholen op lokaal niveau. In het beroepsonderwijs zijn de VMBO-scholen, de Regionale Opleidingscentra (ROC's) en de hogescholen (HBO) en soms ook de universiteiten (WO) allianties aangegaan om de overstap van leerlingen op de diverse niveaus te vergemakkelijken. De samenwerking betreft niet de begeleiding van individuele leerlingen maar het harmoniseren van de inrichting van het onderwijs en de omschrijving van leerniveaus en competenties. Als onderwijsprofessionals is men gewend om in deze termen te redeneren en tussen scholen is dat goed uit te wisselen. In enkele gevallen gaat de afstemming van werkprocessen nog verder. In Groningen vindt het onderwijs in de mondhygiëne van de hogeschool plaats in het gebouw voor de tandartsopleiding van de universiteit. De opleidingen vinden geïntegreerd plaats, een afspiegeling van de werksituaties in de beroepspraktijk.

In de sector onderwijs zijn scholen dus gewend geraakt om met buitenstaanders te overleggen over zorgleerlingen. De casuïstiek wordt vaker gedeeld met anderen en het is aannemelijk dat dit deze groep ten goede komt. Maar van een afstemming van onderwijswerkprocessen op de activiteiten van organisaties buiten het onderwijs is weinig sprake, behalve in de Voorschool, waar inhoudelijk wordt samengewerkt met welzijnsorganisaties. Inhoudelijke afstemming van het onderwijs gebeurt voornamelijk met andere onderwijsinstellingen. Met buitenstaanders worden meestal alleen casuïstiek, losstaande activiteiten en faciliteiten gedeeld, niet het primaire proces. Scholen blijven terughoudend, ondanks de kritiek.

3.4 Werk en inkomen

Gewenste samenhang en wijze van coördinatie

Schoolverlaters, uitgevallen leerlingen en zieke en werkloos geworden werknemers vormen de doelgroep van de organisaties voor werk en inkomen. Deze instellingen zijn ontstaan in de tweede helft van de twintigste eeuw en zijn traditioneel georiënteerd op de eigen taken: een uitkeringsaanvraag beoordelen, de uitkering verstrekken en bemiddelen naar werk of opleiding. De regelgeving en het autonoom opereren van deze organisaties leidde tot het vastlopen van het systeem voor sociale zekerheid in de jaren zeventig en tachtig. Het aantal uitkeringstrekkers groeide sterk in een situatie waarin uitkeringen te weinig gekoppeld waren aan stimulansen om werk te zoeken. Dit leidde tot ingrijpen door de rijksoverheid: cliënten moesten geprikkeld worden om zich bij te scholen en werk te zoeken en te aanvaarden. Daarvoor moesten de gemeentelijke sociale dienst, de uitkeringsinstellingen, de arbeidsmarktorganisaties, de scholen en de plaatselijke werkgevers samenwerken om de groep inactieven in beweging te krijgen. Dit bleek een lange weg, die ook werd gecompliceerd door systeemingenrepen van de overheid, bedoeld om meer greep te krijgen op het volume en de kosten van de sociale zekerheid. Uiteindelijk ontstond er een situatie met twee uitkeringsorganisaties (UWV en Sociale Verzekeringsbank), de landelijke organisatie van de Centra voor Werk en Inkomen en de gemeentelijke sociale diensten. Deze organisaties werden door de rijksoverheid gestimuleerd om samen te werken in de zogeheten SuWi-keten. Over de hele linie is dit weinig van de grond gekomen. De overlegverbanden tussen UWV en CWI bleven vrijblijvend en de cliënten kregen nog steeds bij elke organisatie een eigen procedure en behandeling.

Ondanks die vrijblijvendheid waren er wel lokale initiatieven om tot elkaar te komen. Een voorbeeld daarvan zijn de Jongerenloketten. Sommige gemeentebesturen maakten zich zorgen over de plaatselijke schooluitval en werkloosheid en vonden dat de scholen op dit punt tekortschoten. Deze gemeenten zetten hun eigen dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid in als stevige partner in het samenwerkingsoverleg met CWI en UWV. Dit kon leiden tot het bij elkaar plaatsen van medewerkers, soms ook aangevuld met die van het Regionaal Meld- en Coördinatiepunt Schoolverlaters (RMC) onder de dienst Onderwijs. Deze gezamenlijke teams kregen een eigen inloop- en spreekuur voor jongeren. De inzet was om alle jongeren te helpen aan een startkwalificatie op de arbeidsmarkt. Soms leidde dit tot fricties met scholen die vonden dat de gemeente te veel op hun terrein kwam. Wel gaven de landelijke acties en manifestaties van de taskforce Jeugdwerkloosheid een extra stimulans, ook naar de werkgevers bij het verkrijgen van voldoende leerwerkplekken. Tegelijkertijd waren er in de afgelopen jaren regelmatige reorganisaties en beleidswijzigingen bij de landelijk werkende organisaties zoals het CWI en UWV. Na een periode waarin werd gestreefd naar marktwerking en verzelfstandiging van de organisaties is het accent weer verschoven naar overheidssturing en centrale regie. Werd voorheen besloten om het CWI wat apart te houden om zich te laten concentreren op de eigen taak – toeleiding naar de arbeidsmarkt – , nu is er weer voor gekozen om UWV en CWI te laten fuseren. Deze ingrepen hebben tot gevolg dat lokale samenwerking soms tijdelijk afneemt doordat een deel van de partners in beslag wordt genomen door interne veranderingsprocessen.

Coördinatie is dus vooral nagestreefd door hiërarchische ingrepen, zowel door sturing vanuit de landelijke overheid als door het herstructureren van de sector en het laten fuseren van organisaties. Daarnaast zijn er op lokaal niveau praktische samenwerkingsverbanden ontstaan.

Bereikte resultaten

Ondanks de ingewikkelde geschiedenis is de samenwerking in de sector sociale zekerheid en arbeidsmarkt gegroeid, ook met andere ketens in de zorg en het onderwijs. Een voorbeeld daarvan zijn de jongerenloketten, die – bij succes – hebben geleid tot een snellere en meer doelgerichte behandeling van gevallen en soms ook het eerder signaleren van schooluitval door een RMC. Jongeren worden eerder teruggeplaatst op school om alsnog een startkwalificatie te behalen of op een leerwerkplek gezet om een uitkeringssituatie te voorkomen. Gemeenten die de regie van de keten stevig naar zich toe hebben getrokken zijn aan het leren om de samenwerking in het jongerenloket te richten op specifieke vraagstukken: een wijk met veel werkloosheid of een ROC met een hoge leerlingenuitval. In Groningen is het zo gelukt om de jeugdwerkloosheid preventief aan te pakken door risicoleerlingen al vroeg te benaderen wanneer ze op school te vaak wegbleven. Samenwerking over de volle breedte van alle leeftijdsgroepen blijft lastig. Hier is sprake van traagheid en vaak ook van een interne verkokering bij gemeenten waardoor een krachtig initiatief uitblijft. Werkgelegenheid en arbeidsmarkt vallen meestal onder verschillende wethouders. Ook wreekt zich vaak de administratief-bureaucratische traditie en cultuur van de instanties en ontbreekt een scherpe focus op een overzichtelijke doelgroep.

3.5 Conclusie

Hierboven is de ontwikkeling van de publieke samenwerking in vier grote sectoren beschreven aan de hand van samenwerkingsvoorbeelden per sector. Uitgaande van deze voorbeelden lijkt er over de hele linie sprake te zijn van toenemende programmatische samenwerking gericht op maatschappelijke doelen, als aanvulling op hiërarchische sturing vanuit de overheid en de instellingen en op marktallianties. In sommige situaties is programmatische samenwerking een belangrijke optie geworden, naast hiërarchie en markt. In andere gevallen tekent zich dat minder duidelijk af.

Bezien vanuit gewenste resultaten is het beeld wisselend. In grote lijnen is onderscheid te maken tussen *operationele verbeteringen* en *maatschappelijke effecten*.

Operationele verbeteringen zijn bijvoorbeeld een betere individuele gevalbehandeling van burgers, cliënten of consumenten. Ook kan het gaan om meer efficiënte werkprocessen tussen de partners zoals een versnelling van doorlooptijden of minder uitval in het onderwijs of de zorg. Deze operationele verbeteringen resulteren nog niet in maatschappelijke effecten. Een versnelling van doorlooptijden kan bijvoorbeeld alleen een kleine groep betreffen of elders weer ongedaan worden gemaakt door optredende capaciteitstekorten of wachttijden. Wanneer politie, justitie en de andere justitiële organisaties door een efficiënte gezamenlijke aanpak jonge straatcriminelen sneller oppakken en berechten is dat winst. Maar als ze later weer op straat komen en door het ontbreken van nazorg weer in hun oude gedrag vervallen blijft die winst beperkt, of gaat ze zelfs verloren. Operationele verbeteringen zijn niet genoeg, voor het bereiken van maatschappelijke effecten lijkt meer nodig te zijn.

Per deelsector zijn de resultaten van programmatische samenwerking als volgt weer te geven.

SCHEMA 2: SAMENWERKINGSPRAKTIJK PER SECTOR EN RESULTATEN

Resultaten	Operationele verbeteringen	Maatschappelijke effecten
Sectoren met voorbeeld van samenwerking		
Veiligheid		
- overlast en criminaliteit, b.v. Veiligheidshuizen	Bredere en snellere aanpak van casuïstiek	Beperkte greep op overlast in de wijken
- fysieke veiligheid, via veiligheidsregio's	Betere afspraken tussen veiligheidspartners	Afstemming in de praktijk blijft incidentgebonden
- koppelen van straf en zorg	Meer informatiedeling over casuïstiek	Geen gecoördineerde benadering van doelgroepen
Zorg		
- ouderenzorg	Verbeterde overdracht en praktische afstemming	Ontwikkeling van zorgarrangementen
- verslaafdenzorg	Aanbod van integrale zorgtrajecten	Grootschalige opvang, verminderde overlast
- jeugdzorg	Meer dialoog tussen professionals	Blijvende versnippering, trage procedures
Onderwijs		
- zorgleerlingen WSNS	Meer doorstroom van leerlingen tussen scholen	Weinig samenhang tussen onderwijs- en zorgaanbod
- VVE/Voorschool	Betere koppeling tussen remediërend en regulier aanbod	Beperkte effecten op brede achterstandsgroep
- Brede School	Lagere drempel voor gebruik voorzieningen	Weinig gezamenlijk extern inhoudelijk aanbod
- tussen scholen	Betere afstemming van lesprogramma's	Weinig grensoverschrijdende begeleiding leerlingen
Werk en inkomen		
- Jongerenloket	Snellere behandeling, terugdringen uitval	Lokaal verbeterde kwalificaties jongeren

In sommige sectoren zijn effectieve samenwerkingsverbanden tot stand gekomen, in andere blijft sprake van versnippering en stagnatie. Wanneer de wenselijkheid van meer samenhang van diensten en kwaliteit van dienstverlening als uitgangspunt worden genomen valt het beeld verschillend uit.

Met uitzondering van de jeugdzorg lijkt het vaak te lukken om de zorgvuldige behandeling van individuele cliënten te verbeteren, vooral door de focus te richten op specifieke doelgroepen. Incidenten in de jeugdzorg en bij justitie wekken veel ongerustheid, maar leiden ook intern tot ongeruste reacties en discussies, en vaak ook tot initiatieven om behandelprocedures en afspraken aan te scherpen.

Het effectief maken van gezamenlijke werkprocessen, nodig om de stroperigheid en kastje-muur situaties voor cliënten structureel terug te dringen, vindt eveneens plaats, maar vooral tussen verwante organisaties en minder tussen organisaties die verder van elkaar af staan. Mogelijk zijn de verschillen in werkwijze en cultuur nog te groot. Het lukt zelden om de werkprocessen van organisaties uit verschillende sectoren structureel op elkaar af te stemmen.

Het samen bereiken van maatschappelijke effecten op grotere schaal blijft een uitzonderlijk verschijnsel. Tussen (en soms binnen) de meeste sectoren is er weinig integratie van dienstverlening. Wel zijn er ook enkele positieve uitzonderingen. Het Rotterdamse gemeentebestuur is er in geslaagd de stad veiliger te maken door een omvattende aanpak en zware regie. In veel steden verdwijnen verslaafde dak- en thuislozen geleidelijk uit het straatbeeld dankzij een intensieve, casusgestuurde samenwerking van hulpverleners. Sommige jongerenloketten werken nu preventief in scholen met als resultaat minder schooluitval en minder jeugdwerkloosheid.

Uit de beschrijvingen van de vier publieke deelsectoren komt naar voren dat samenwerking tussen organisaties in deze sectoren meestal resulteert in een meer zorgvuldige behandeling van individuele cliënten en vaak ook tot effectievere gezamenlijke werkprocessen, doorgaans tussen instellingen die van oudsher al dicht bij elkaar staan. Het samen gericht aanpakken van maatschappelijke problemen blijft hier een uitzondering. Eigenlijk lukt dit maar in drie gevallen: in de aanpak van sociale veiligheid (in sommige steden althans), de verslaafdenzorg en (soms) de jongerenloketten. In elk van deze drie gevallen gaat het om organisaties die van oudsher al dicht bij elkaar staan (justitieketen, instellingen voor verslaafdenzorg, CWI-UWV-SoZaW) en waarbij sprake is van een duidelijk afgebakend probleem of doelgroep.

Via de beschrijvingen en de daaruit naar voren komende verschillen tussen de diverse situaties blijkt nu dat in de resultaten van programmatische samenwerking vooral een verschil kan worden gemaakt tussen interne, operationele verbeteringen en maatschappelijke effecten in de dienstverlening. Hiermee heeft het begrip 'resultaten van samenwerking' een meer gedifferentieerde inhoud gekregen. In het onderzoek moet gestreefd worden naar een situatie waarin verschillen in resultaten optreden, die zich dus kunnen manifesteren in het al of niet optreden van interne en maatschappelijke effecten. Het empirisch materiaal (casuïstiek) moet bij voorkeur ook een dergelijke variatie vertonen.

4 Resultaatcondities in de literatuur

Dit hoofdstuk in het kort:

- Uit wetenschappelijk onderzoek naar de resultaten van samenwerking komt naar voren dat er in het algemeen minder sprake is van resultaten bij een grote complexiteit van vraagstukken
- Vanuit vijf verschillende invalshoeken komen diverse condities naar voren die kunnen verklaren waarom samenwerking leidt tot samenhang en resultaten. Kennelijk is bij samenwerking sprake van multicausaliteit
- Wel komt uit diverse invalshoeken de suggestie naar voren dat het ontwikkelingsverloop van samenwerking een belangrijke verklaring kan geven voor het resultaat. Het ontwikkelingsverloop is te typeren als een stroom activiteiten, waarin condities ontstaan die de verdere gang van zaken weer beïnvloeden
- Het wetenschappelijk onderzoek levert verder geen specifieke aanwijzingen op over condities voor effectieve samenwerking in publieke dienstverlening, waarvan de multilateraliteit een onderscheidend kenmerk is ('whole networks'). Er is nog weinig bekend over structuur, besturing, evolutie en resultaten van multilaterale netwerken.

Tussen publieke diensten ontbreekt vaak samenhang en hierdoor worden vaak niet de resultaten bereikt die hiervan verwacht worden. Aannemelijk is dat de samenhang het beste kan worden verbeterd door programmatische samenwerking tussen organisaties, méér dan door hiërarchische sturing of marktwerking. De verkenning van vier publieke sectoren in het vorige hoofdstuk doet vermoeden dat de resultaten van samenwerking variëren in hun interne en maatschappelijke effecten. Mogelijk wordt dit beïnvloed door de eenvoud dan wel de complexiteit van de problemen. Zijn er condities die deze resultaten van samenwerking bepalen?

Al tientallen jaren wordt onderzoek gedaan naar netwerkverbanden tussen organisaties. Een groot deel van de studies richtte zich op de samenwerking van ondernemingen, doorgaans in de vorm van allianties tussen twee bedrijven en soms meer. Daarnaast heeft het onderzoek van de samenwerking in de publieke sector al jarenlang een eigen gezicht. Samenwerking tussen organisaties wordt in de (voornamelijk Amerikaanse) literatuur meestal aangeduid als allianties of netwerken. Onderzoekers proberen te achterhalen welke condities bepalend zijn voor het functioneren en het succes van deze netwerken. Vaak gaat het om beschrijvingen met een beschouwend en verklarend karakter. Empirisch onderzoek en metingen zijn schaars. Provan, Fish en Sydow (2007, p. 36-38) verklaren dit laatste vanuit de omvang van de netwerken: representatief onderzoek betekent al gauw steekproeven van tientallen, zo niet honderden cases om tot valide vergelijkingen te kunnen komen. Het meeste empirische onderzoek bestaat daarom uit gevalsbeschrijvingen.

Toch is er inmiddels sprake van een omvangrijke 'body of knowledge' over samenwerking. Dit levert inzichten op over twee onderwerpen:

- Wat zijn resultaten van samenwerking in de publieke sector, vooral bij complexe problemen?
- Welke condities zijn van invloed op deze samenwerking en de resultaten daarvan?

4.1 Onderzoek naar resultaten van samenwerking

Wat levert samenwerking op? In de private sector worden allianties steeds belangrijker als strategisch instrument. Maar wanneer managers van samenwerkende ondernemingen wordt gevraagd naar het succes van hun alliantie zegt de meerderheid dat succes uitblijft (De Man en Duysters, 2005, p. 1377-1387). De succespercentages van allianties tussen ondernemingen blijven al jarenlang steken rond de 50 procent. Human en Provan (2000, p. 360-361) constateren op grond van een steekproef van allianties in de Amerikaans houtverwerkingsindustrie dat na zes jaar nog slechts 38% functioneerde. Gulati (1998, p. 306-307) merkt op dat vele onderzoeken een dramatisch hoog faalpercentage van samenwerkingsverbanden tussen bedrijven laten zien. Het falen bestaat uit het simpelweg verdwijnen van de alliantie, het uitblijven van substantiële activiteiten in de samenwerking, het onrendabel blijven van deze activiteiten of conflicten. Falen is niet zozeer het spectaculair te gronde gaan van de alliantie, eerder is het een kwestie van een verwatering en uiteindelijk het doodbloeden van een samenwerkingsverband. Daar tegenover staat dat er wel degelijk een categorie allianties is die vitaal blijkt en langdurig blijft functioneren. Dat is ook de reden waarom veel grote Amerikaanse en Europese bedrijven de afgelopen jaren hebben geïnvesteerd in alliantiemanagement en dat nog steeds doen (De Man en Duysters, 2007, p. 101-103).

Als samenwerking tussen bedrijven wel goed gaat, wat levert het dan op? Brass, Galaskiewicz, Greve en Tsai (2004) vatten veel voorafgaand onderzoek over interorganisationale netwerken tussen ondernemingen samen. Zij komen tot de uitkomst dat deze netwerken verschillende resultaten kunnen opleveren (p. 802-807). Samenwerkende bedrijven nemen zaken van elkaar over, innovaties, maar ook vaardigheden en gedragsnormen. Samenwerking levert dus kennisvoordelen op. Het stimuleert innovaties en kan de levenskansen van een onderneming vergroten, zoals kleine bedrijfjes die in een stedelijke wijk meer kans van slagen hebben wanneer ze goed zijn ingebed in de lokale contactnetwerken. Opvallend is dus dat de voordelen van samenwerking zich vooral manifesteren aan de 'achterkant' van de onderneming zoals innovatie, leerprocessen (Borgatti en Foster, 2003, p. 996-997) en steun vanuit de gemeenschap en minder in de naar buiten gerichte productie en marktbediening.

Allianties tussen bedrijven laten zich niet zo maar vergelijken met samenwerking in de publieke dienstverlening. Publieke samenwerking heeft eigen kenmerken, vooral door de complexiteit, de vele actoren en de dynamiek (zie hoofdstuk 2). Wat levert samenwerking tussen publieke organisaties op? Amerikaans onderzoek in de jaren negentig wees uit dat samenwerking in de zorg kwaliteitsverhogend kan werken (Brass, Galaskiewicz, Greve en Tsai, 2004). Medische kinderdagcentra met veel contacten met bewonersorganisaties en overheidsinstanties hebben minder sterfgevallen dan geïsoleerde centra (p. 806). Hetzelfde geldt voor sociaal vrijwilligerswerk. Provan en Milward (1995, p. 2) menen dat in de publieke sector netwerksamenwerking essentieel is omdat deze samenhang aanbrengt tussen de afzonderlijke diensten, bijvoorbeeld aan daklozen, psychiatrische patiënten en ouderen. Deze samenhang is niet alleen vereist met het oog op de pluriforme behoeften van de cliënten, maar ook omdat veel cliënten niet in staat zijn om zelf samenhang aan te brengen tussen de diensten en dus afhankelijk zijn van de coördinatie door de aanbieders. In een latere publicatie (2001, p. 415) formuleren dezelfde auteurs hun visie voorzichtiger: "In the public sector resources are often scarce, clients have multiple problems, service professionals are trained in narrow functional areas, and agencies maintain services that fit narrowly specified funding categories. Under conditions like these, networks of providers offer a way to provide services effectively while still maintaining acceptable levels of organizational and professional autonomy. But do public-sector networks really work?"

Daarop volgt een beschouwing over de effecten die van netwerken in de publieke sector mag worden verwacht. Ze maken daarbij onderscheid tussen drie niveaus: de samenleving, het netwerk zelf en de partners van het netwerk. De samenleving let op de kosten, de versterking van sociale verbanden en de mate waarin maatschappelijke problemen worden opgelost.

Voor het netwerk zelf zijn andere effecten van belang: het aantal deelnemers (veel partners maken een krachtig netwerk), het spectrum van aangeboden diensten, vermijden van dubbel werk, het aantal interne samenwerkingsrelaties binnen het netwerk (meer relaties betekenen meer voordelen) en integratievoordelen. Voor de partnerorganisaties afzonderlijk gaat het om de eigen continuïteit en toekomst, meer waardering en middelen, minder kosten en kwaliteit voor de eigen cliënten. Provan en Milward observeren dat op en tussen alle niveaus sprake is van spanningen tussen de diverse doelen en bij de besteding van middelen hieraan. Sommige cliënten zijn al tevreden met eenvoudige diensten van de afzonderlijke organisaties terwijl andere klanten juist een breed aanbod willen. De interne voordelen van een netwerk voor de partners kunnen afnemen wanneer een netwerk zich richt op een integraal aanbod waarin de bijdrage van de afzonderlijke organisaties minder herkenbaar wordt. Een paradox is dat belangengroepen, die uiteindelijk gebaat zijn bij een geïntegreerd aanbod, toch de neiging hebben om druk uit te oefenen op afzonderlijke organisaties omdat die tenminste duidelijke diensten leveren en meer aanspreekbaar zijn dan de voor hen nogal ongreepbare netwerkverbanden. "Stakeholders tend to evaluate, reward or punish individual agencies, regardless of the network's role in enhancing or limiting client outcomes. Despite the prevalence of networks in the delivery of health and human services in most communities, individual organizations have constituency groups, but networks do not." (p. 422). Netwerken hebben weinig vrienden in de buitenwereld.

Dit laatste gegeven en meer nog de algemene observatie dat de belangen en effecten op het niveau van de samenleving, het netwerk en de partners met elkaar in strijd kunnen zijn, geeft een mogelijke verklaring voor de beperkte resultaten van publieke samenwerking, zeker wanneer het gaat om het aanpakken van maatschappelijke problemen. Provan, Nakama, Veazie, Teufel-Shone en Huddleston (2003, p. 648) stellen ook dat netwerksamenwerking niet per se betere maatschappelijke effecten oplevert, maar dat de afwezigheid van netwerken wel leidt tot inefficiënt gebruik van beschikbare middelen en een gebrek aan vooruitgang en innovatie. Een jaar later is de ontnuchterende analyse van Milward en Provan (2004, p.3-5) dat de dienstverlenende netwerken (service implementation networks) in de Verenigde Staten ook nodig zijn geworden door de jarenlange strategie van federale regeringen om de overheid meer op afstand van de dienstverlening te laten functioneren. Gegeven deze situatie moeten de uitvoerende organisaties nu hun eigen coördinatie regelen in de vorm van programmatische netwerken die neigen naar vaste organisaties. Dit leidt tot fricties tussen de zelfcoördinatie tussen de deelnemers en de sturing die toch ten dele van bovenaf blijft plaatsvinden. Die fricties kosten veel energie. Vooralsnog achten zij daarom niet bewezen dat deze netwerken een betere dienstverlening bieden dan directe overheidsdiensten. Milward en Provan concluderen (p. 17-18) dat het maar het beste is om deze netwerken zoveel mogelijk te laten lijken op gewone uitvoerende organisaties, met stevig leiderschap, een beperkte omvang, weinig diversiteit, hechte onderlinge relaties en een stevig machtscentrum ('central agent').

Provan en Kenis (2008, p. 1) vatten voorafgaande auteurs samen en komen tot de conclusie dat netwerkcoördinatie tussen organisaties veel voordelen kunnen opleveren: verbeterde leerprocessen, efficiënter gebruik van middelen, effectievere aanpak van complexe problemen, een sterkere concurrentiepositie en betere diensten voor cliënten en klanten. In principe zijn dit de mogelijke voordelen, maar het is nog onduidelijk hoe deze in het functioneren van netwerken tot stand komen.

De uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek van de resultaten van samenwerking lijken een bevestiging te geven van het beeld in het vorige hoofdstuk. In beginsel zijn er veel voordelen mogelijk. Maar bij allianties in de private sector komt in de helft van de gevallen de samenwerking niet goed van de grond. De voordelen liggen vooral in het overnemen van kennis en het elkaar prikkelen tot innovatie en efficiency. In de publieke dienstverlening is sprake van kwaliteitsverbetering en een betere afstemming, maar dit gaat gepaard met vele fricties en energieverlies.

Tegelijkertijd is wel een samenhang tussen de publieke diensten nodig, die alleen de dienstverleners zelf kunnen aanbrengen omdat hun cliënten dat niet kunnen en de overheid het minder tot zijn taak rekent.

Grosso modo sluit de wetenschappelijke literatuur aan op de conclusies uit de beschrijving van de maatschappelijke praktijk in publieke deelsectoren in het vorige hoofdstuk. Samenwerking in de publieke dienstverlening neemt in allerlei vormen toe. Uit de literatuur blijkt dat dit wordt veroorzaakt door behoefte aan samenhang en andere mogelijke voordelen. In de private sector levert samenwerking concurrentievoordelen op, een meer efficiënte vorm van innovatie en het overnemen van kennis en vaardigheden. In het publieke domein vereisen complexe maatschappelijke vraagstukken een gezamenlijke aanpak door diverse dienstverleners. Het publiek en bestuurders verwachten dit ook. De samenwerking groeit maar stuit tegelijkertijd op grenzen wanneer het ingewikkeld wordt. In de praktijk blijven de gerealiseerde voordelen vaak beperkt. Betere dienstverlening en maatschappelijke effecten blijven meestal achter de horizon liggen.

Deze constatering roept de vraag op of de onderzoeksliteratuur aanwijzingen geeft over de condities die van invloed zijn op de resultaten van samenwerking van organisaties in de publieke dienstverlening. Uit de beschrijving van de praktijk in het vorige hoofdstuk blijkt immers dat er voorbeelden zijn van succesvolle programmatische samenwerking, die suggereren dat er onder bepaalde voorwaarden wél verdergaande effecten zijn. Wat zijn die voorwaarden? Hiervoor zijn in al enkele naar voren gekomen zoals een langdurige rijpingstijd, een stevig sturende gemeente, de focus op een doelgroep, of de samenwerking zo veel mogelijk vormgeven als een reguliere organisatie. Dit zijn tamelijk uiteenlopende condities, die niet duidelijk één kant op wijzen. De vraag is welke er toe doen, in het bijzonder wanneer het gaat om samenhang te bereiken bij complexe vraagstukken in de uitvoering van de publieke dienstverlening.

Hieronder volgt een inventarisatie van resultaatcondities zoals die in de wetenschappelijke literatuur zijn aangetroffen. De condities zijn ingedeeld in vijf categorieën:

- condities in omstandigheden voorafgaand aan de samenwerking
- condities in belangen van partners en hun wisselwerking
- condities in structuur en sturing van de samenwerking
- condities in politiek-bestuurlijke processen
- condities in ontwikkelingsprocessen.

4.2 Condities in omstandigheden

Traditioneel bestaat in publicaties over netwerken veel aandacht voor de antecedenten van samenwerking, de in de voorafgaande situatie aanwezige factoren die ertoe leiden dat wel of niet wordt samengewerkt. Dit is te typeren als een *situationele benadering*. De samenwerking wordt al of niet gestimuleerd door omstandigheden in de omgeving (samenleving, markt) of binnen de deelnemende organisaties zelf. Deze omstandigheden werken op elkaar in met als gevolg samenwerking en netwerkvorming. Het ontstaan en het blijven functioneren van een netwerk worden in dit type onderzoek als een nuttig resultaat op zichzelf beschouwd, het gaat er dan om na te gaan welke condities dit bevorderen.

Noodzaak en kansen

Wettelijke en economische omstandigheden kunnen samenwerking tussen organisaties stimuleren. Oliver (1990, p. 242 – 245) noemt verschillende omstandigheden die dit effect kunnen geven. Samenwerking kan noodzakelijk zijn om de kosten van opgelegde maatregelen te drukken of om een door opdrachtgevers gewenste combinatie van leveranciers te komen. Dit is speciaal voor de hand liggend tussen organisaties die complementair zijn doordat ze over verschillende middelen en kennis beschikken. De één heeft toegang tot subsidiekanalen maar de ander kan de geschikte projecten ontwikkelen.

Als er sprake is van een asymmetrische machtsverhouding tussen de partners kan dit leiden tot een dominantie in het netwerk. Maar ook kan het gaan om wederzijdse afhankelijkheid en coöperatie. Samenwerking is dan meer gebaseerd op het beginsel van ruil tussen gelijkwaardige partners. Ook mogelijk te bereiken efficiencyvoordelen en de noodzaak van stabiliteit en legitimatie worden door haar genoemd als belangrijke factoren. Oliver behandelt ook de interacties tussen de genoemde condities, waarbij het beeld naar voren komt dat er een afwisseling of keuze lijkt te zijn tussen een situatie waarin er machtsfricties plaatsvinden en partners proberen dominant te worden en een toestand van machts evenwicht en balans in voordelen voor de partijen.

Bestaande verbanden

Bestaande verbanden van organisaties met de maatschappelijke omgeving werken door in zijn geneigdheden en bereidheid om samenwerking aan te gaan. Onderzoek wijst uit dat ondernemers in stedelijke wijken een grotere economische overlevingskans hebben naar mate ze over meer contacten beschikken in hun sociale omgeving (Gulati, 1998, p. 295-298). Ondersteunende relaties zijn van groot belang voor het succes van samenwerking in een situatie van onzekerheid. Familie, vrienden en zakelijke relaties geven adviezen, zorgen voor bekendheid en goede reputatie en schieten soms ook financieel bij. Bekenden helpen en zijn te vertrouwen. Dit is ook de oorzaak waarom op grotere schaal ondernemingen eerder allianties aangaan met bedrijven waarmee ze al ervaring hebben dan met nieuwe partners. Allianties zijn riskant. Partners kunnen een houding hebben om weinig in te brengen maar wel te willen profiteren van de alliantie. Ze kunnen opeens voorkeuren ontwikkelen voor een andere partner. Omgevingsveranderingen kunnen de alliantie op losse schroeven zetten. Dit zijn substantiële risico's die verklaren waarom veel allianties plaatsvinden in een situatie van 'social embeddedness'. Het bestaan van een sociaal netwerk van eerdere transacties en allianties is een belangrijke conditie voor het ontstaan van allianties. Ingebedde allianties zijn ook duurzamer en hebben meer zakelijk succes (Gulati, 1998, p. 308). Hoe riskanter de situatie, des te zwaarder leunen alliantiepartners op bestaande relaties in eerdere samenwerkingsverbanden (Gulati, 1995, genoemd door Brass, Galaskiewicz, Greve en Tsai, 2004, p. 803). Dit kan ook te ver gaan. Krachtige bestaande verbanden kunnen conserverend werken en een drempel vormen om nieuwe verbanden met nieuwe mogelijkheden aan te gaan. Wanneer relatienetwerken intensief zijn is sprake van sterke verbanden en een gesloten netwerk, waarin partners weliswaar worden gesteund maar ook opgesloten kunnen raken. Zwakke verbanden en open netwerken bieden vaak meer mogelijkheden om nieuwe relaties aan te gaan, andere informatie in te winnen en zich breder te oriënteren op nieuwe markten en diensten (Granovetter, 1983, p. 210-213, 221). Aannemelijk is dat een evenwicht tussen sterke en zwakke verbanden het meest effectief is (Uzzi, 1997, geciteerd in Brass e.a., 2004, p. 806).

Vertrouwen

Al vroeg werd vertrouwen genoemd als een sleutelconditie bij het aangaan van samenwerking. Vertrouwen is cruciaal bij het aangaan en onderhouden van relaties en leidt tot coöperatief gedrag dat nodig is voor het slagen van een alliantie (Ziggers en Duysters, 2004, p. 2-3). Tussen onderzoekers bestaat een algemene consensus dat wederzijds vertrouwen een duurzame en effectieve relatie tussen ondernemingen creëert. De kern van vertrouwen bestaat uit intensieve interactie en relaties tussen individuen. Op grond daarvan hebben deze het vertrouwen dat een partner geen misbruik zal maken van hun kwetsbaarheden (Gulati, 1998, p. 303, verwijzend naar Barney en Hansen, 1994). Dit persoonlijke vertrouwen is ook de basis voor succesvolle grootschalige samenwerkingsverbanden in Italiaanse industriegebieden en van klant-leverancier relaties in de Japanse auto-industrie (Ziggers en Duysters, 2004, p. 2-5, 10-11).

Vertrouwen is niet alleen een voorwaarde die aan het begin van de samenwerking het slagen daarvan kan bepalen, het is ook een conditie die in die samenwerking kan groeien of juist afnemen. Er is sprake van een 'trust cycle', waarin geleidelijk, in een reeks interacties, de aanvankelijke onzekerheid en soms ook achterdocht tussen mensen en organisatie plaats maakt voor de verwachting dat de ander integer en betrouwbaar is (Ziggers en Duysters, 2004, p.12-13).

Ziggers en Duysters (2004, p. 3) merken daarbij op dat vertrouwen niet zozeer invloed op zichzelf heeft, maar effectief is als tussenconditie. Het zorgt ervoor dat een beginsituatie van beperkte communicatie en bekendheid tussen deelnemers leidt tot samenwerkingsresultaten en dat conflicten worden getemperd. Naast vertrouwen worden ook vriendschappelijkheid en wederzijds respect als belangrijke condities genoemd, gezamenlijk vaak aangeduid als relatiekapitaal. Gulati (1998, p. 308-309) relativeert dit en haalt Zaheer, McEvily en Perrone (1997) aan die onderscheid maken tussen het vertrouwen dat een individuele contactpersoon heeft in een persoon van een andere organisatie en het meer algemene vertrouwen in die andere organisatie en niet zozeer in een specifiek individu daarbinnen. Bij samenwerking tussen organisaties gaat het om het tweede. Ziggers en Duysters (2004, p. 6-8, p. 13-15) gaan verder en concluderen dat de werking van vertrouwen beperkt blijft tot de direct betrokken personen en minder effectief is bij de meer generieke relaties tussen organisaties. Onderzoek wijst namelijk uit dat sommige bedrijven over meerdere uiteenlopende allianties heen structureel betere resultaten bereiken dan andere bedrijven. Succes is dus niet gebonden aan specifieke vertrouwensrelaties tussen individuen. De succesvolle bedrijven hebben 'organizational capabilities' ontwikkeld, de algemene vaardigheid om allianties met andere organisatie aan te gaan.

Alliantievaardigheden

Samenwerkingsvaardigheden zijn niet alleen van belang tussen personen, maar ook tussen personen en organisaties en daarmee ook tussen organisaties onderling. In de recente literatuur wordt meer het belang van dit soort organisatieleden benadrukt. Ondernemingen met veel samenwerkingservaring ontwikkelen alliantievaardigheden, de strategische en bestuurlijke kwaliteiten om zorgvuldig en doelgericht verbanden met anderen aan te gaan. De ontwikkeling van deze vaardigheden vergt jaren. Ziggers en Duysters (2004, p. 15-16) citeren Kale e.a. (2002) die constateren dat bedrijven die in hun organisatie een specifieke functie voor het aangaan van allianties creëren meer succes hebben in allianties. Alliantie-ervaringen en -vaardigheden zijn dus belangrijk, maar ze moeten ook hun uitdrukking krijgen in een eigen structuur die deze vaardigheden belichaamt en toepast.

Brass, Galaskiewicz, Greve en Tsai (2004, p. 802-804) geven een samenvattend overzicht van literatuur over het belang van deze voorafgaande omstandigheden. Deze worden door hen ruim opgevat. Het kan ook gaan om motieven van partners zoals het verkrijgen van financiële middelen, het verminderen van onzekerheid, het vergroten van de legitimiteit en het bereiken van gezamenlijke doelen. Deze motieven kunnen een eigen dynamiek ontwikkelen, in de vorm van belangen van partners.

4.3 Conditie in belangen

Een tweede stroom onderzoek heeft betrekking op de nuttige effecten van samenwerking, dus de opbrengsten ervan voor de deelnemende organisaties. De invalshoek is vooral *economisch* en ook gebaseerd op een open systeembenadering. Het accent ligt hierbij op de belangen, de beschikbaarheid van middelen en de uitwisseling daarvan (transactiekosten theorie). Het gaat om tastbare voordelen die met samenwerking te bereiken zijn, bij het bereiken van eigen doelen, het versterken van de positie in de omgeving of het besparen op kosten, bijvoorbeeld door gezamenlijke innovatie. Zijn bedrijven beter uit met een alliantie of een *Alleen gang*?

Dat kan bijvoorbeeld blijken uit de ontwikkeling van hun beurswaarde op lange termijn. Organisaties worden verondersteld te handelen als een 'homo economicus', vanuit een rationele afweging van voor- en nadelen van samenwerking. Deze kunnen bestaan uit financieel gewin, maar ook een betere toegang tot kennis, een sterkere marktpositie, waardering en aanzien bij stakeholders en een meer directe relatie met een subsidiërende overheid. Het gaat om status, macht en opbrengsten (Brass, Galaskiewicz, Greve en Tsai, 2004, p. 805-807).

In de jaren zestig en zeventig zijn veel studies gedaan naar samenwerking en coalities tussen instellingen in de Amerikaans publieke dienstverlening (Gulati, 1998, p. 299). De invalshoek was de 'resource dependency theory': organisaties gaan samenwerking aan wanneer ze zien dat ze strategisch afhankelijk zijn van anderen wanneer deze beschikken over middelen en capaciteiten die men zelf niet heeft. Later is het accent verschoven naar speltheoretische analyses: hoe wegen partners in een alliantie hun voordelen en inzet tegen elkaar af en welk patroon tekent zich dan af in hun gezamenlijke handelen? Het gaat er om hoe ze omgaan met het dilemma tussen het eigen belang en het gezamenlijke belang (De Ridder, 2005, p. 6-8). De laatste auteur ontwikkelt een model voor allianties met meerdere partners (p. 10-14). Over het algemeen zullen allianties waarin de deelnemers vooruitzicht hebben op langdurige samenwerking leiden tot coöperatief gedrag: opportunisme van een partner op korte termijn wordt op lange termijn door de andere partners afgestraft. Samenwerking wordt dus afgedwongen als de beste optie in het spel van rationele afwegingen. Allianties zijn daarom stabiel in een situatie van machts evenwicht tussen partners en wanneer de partners de alliantie positief benaderen en accepteren dat iedereen moet kunnen profiteren (*balanced alliance*). Toch blijft de spanning met eigenbelang bestaan. In de alliantie kan één van de partners geleidelijk meer onderhandelingsmacht opbouwen door sneller te leren dan anderen en ervoor te zorgen dat hij over alternatieven gaat beschikken naast de alliantie. Zet dit proces door, dan ontstaat een alliantie met een scheve machtsverdeling (*dominated alliance*). In deze situatie worden de andere partners geleidelijk voorzichtiger en terughoudend, nemen de spanningen toe en wordt de alliantie instabiel en eindig. De Ridder beschrijft deze mogelijke neergang als een geleidelijk proces, dat juist in gang kan worden gezet door het succes van een alliantie, waarbij één van de partners sneller leert en alternatieven ontwikkelt dan de andere. Dominantie is dus destabiliserend, er moet een horizontaal machts evenwicht zijn. Deze analyse is wel gebaseerd op de vooronderstelling dat de partners een compleet beeld hebben van de situatie en hun belangen en ook rationeel gedrag vertonen.

Vanwege deze vooronderstelling nemen veel onderzoekers afstand van de economische benadering, omdat die weinig rekening houdt met de sociale processen en de noodzaak van vertrouwen (Ziggers en Duysters, 2004, p. 10). Gulati (1998, p. 306) ziet het wederzijdse economische voordeel als een noodzakelijke, maar niet als een voldoende voorwaarde voor het ontstaan van allianties. Zakelijke complementariteit en gunstige financiële gevolgen vormen de harde kern van commerciële allianties, echter een onderneming identificeert nieuwe alliantiemogelijkheden en kiest de partners daarbij via de bestaande sociale connecties. Human en Provan (2000, p. 359-360) hebben een vergelijkbare analyse wanneer het gaat om de ontwikkeling van een alliantie en het succes ervan. Ze komen in een vergelijkende studie van twee allianties in de Amerikaanse houtverwerkingsindustrie tot de conclusie dat de economische benadering van samenwerking maar een beperkte verklaring geeft voor het succes ervan. In hun longitudinale onderzoek bleek het netwerk dat eerst veel kostbare en schijnbaar improductieve tijd en energie investeerde in de interne verhoudingen uiteindelijk het meest succesvol was, meer dan het netwerk dat meer was georiënteerd op het behalen van bedrijfseconomische voordelen. Het eerste verband bleek een crisis te kunnen doorstaan, het tweede was meer calculatief ingesteld maar miste interne loyaliteit, verloor geleidelijk zijn samenhang en werd beëindigd. Hun observatie is dat het opbouwen van interne relaties, vriendschappelijkheid en informatie-uitwisseling in het begin veel aandacht vraagt met als gevolg dat er minder tijd is voor inhoudelijke en zakelijke transacties, die daarom in het begin langzaam op gang komen. Snelle voordelen blijven uit. Maar uiteindelijk geeft het eerste de doorslag wanneer het gaat om duurzaamheid en resultaat op langere termijn.

4.4 Conditie in structuur en sturing

De derde benadering is *organisatiesociologisch*. Hier gaat het om de structuurkenmerken, de vorm van het netwerk en de verhouding tussen de sturende en de uitvoerende instanties (network governance). Netwerken hebben veel of weinig deelnemers, hun onderlinge relaties zijn beperkt of veelvuldig en de relatiepatronen zijn gespreid of geconcentreerd bij enkele knooppunten. Hierbij is ook aan de orde welke belangen en werkprocessen worden afgewikkeld binnen het netwerk en welke eisen dit stelt aan sturing en structuur. In dit type onderzoek wordt nagegaan welke activiteiten worden gedeeld, welke structuren worden gekozen en in hoeverre zij leiden tot succes van het netwerk of de alliantie.

De economische benadering van allianties heeft doorgewerkt in de benadering van de structuur van samenwerkingsverbanden. Welke besturing is effectief om de belangenafwegingen tussen partners in goede banen te leiden? Er moet een sociale controle zijn op samenwerking (Brass, Galaskiewicz, Greve en Tsai, 2004, p. 803). Onderzoekers hebben gesuggereerd dat een vorm van hiërarchische sturing effectief kan zijn om de partners het vertrouwen te geven dat kosten en opbrengsten rechtvaardig worden verdeeld. Hoe groter deze zorgen, des te sterker een vorm van hiërarchie nodig is. Het bezwaar van deze benadering is dat een alliantie alleen maar wordt gezien als een opstelsom van economische transacties, niet als een duurzame economische samenwerking en sociale structuur tussen groepen mensen (Gulati, 1998, p. 303-304). Zeker in het publieke domein is de calculatieve invalshoek te smal. Hier zijn economische afwegingen zeker van belang, maar evenzeer maatschappelijke problemen, overheidsbeleid en dienstverlening.

Provan en Milward (1995) voerden onderzoek uit naar samenwerkingsvormen tussen sociale dienstverleningsinstanties in vier Amerikaanse steden. Het ging om lichamelijke en geestelijke gezondheidszorg, huisvesting, persoonlijke begeleiding, inkomenssteun, werk, verslaving en ontspanning. Per stad waren meer dan dertig organisaties betrokken in deze verbanden. Het succes van de samenwerking werd gemeten aan de hand van gezondheidscijfers van cliënten en de tevredenheid over de dienstverlening bij cliënten, hun gezinnen en hun hulpverleners. De vorm van de samenwerking werd bepaald aan de hand van het aantal samenwerkingsrelaties tussen de partners, de manier waarop de coördinatie was geregeld en de intensiteit waarmee de lokale overheid subsidiërend en sturend optrad. Na verwerking en toetsing van de gegevens bleek – ook tot hun verbazing – dat het aantal samenwerkingsrelaties tussen de partners weinig effect had op succes (p. 12-16). Veel belangrijker was de coördinatie, die het meest effectief was wanneer deze plaatsvond door één van de partners die een sterkere positie had dan de andere en op grond daarvan de samenwerking stuurde. Machtsconcentratie met coördinatie vanuit één punt is dus effectief, méér dan machtsverspreiding waarbij de coördinatie horizontaal tussen de partners plaatsvindt. In dit geval leidt méér subsidie niet tot betere prestaties, het extra geld gaat verloren in inefficiënte samenwerking en coördinatie. Daarbij was een verdere uitkomst dat het succes van een netwerkverband ook groter is naarmate de financiële ondersteuning en sturing direct vanuit de overheid gebeurt, vanuit één overheidsinstantie die de gewenste prestaties formuleert en deze ook beoordeelt. Concentratie van coördinatie en externe sturing is dus efficiënter en preciezer. Een voorwaarde is wel dat het samenwerkingsverband stabiel is en de financiële ondersteuning voldoende om de dienstverlening en coördinatie te bekostigen. De conclusie van Provan en Milward (p. 23-27) is dat samenwerking gebaat is bij federatieve structuren, een onderbouwing van hun stelling dat samenwerking het beste kan worden opgezet analoog aan het model van een gewone organisatie.

Deze conclusie wordt later weer verdiept maar ook gerelativeerd in een beschouwing van Provan en Kenis (2008, p. 5-8), waarin ze onderscheid maken in drie typen besturingen van netwerken. De partners kunnen samen sturen in een horizontaal overlegmodel (*shared governance*) de besturing kan plaatsvinden door de machtigste partner (*lead organization governance*) of door een speciaal sturingsorgaan naast de partners (*network administrative organization* - NAO). Horizontale, gezamenlijke besturing is geschikter in een situatie met veel vertrouwensrelaties en een klein aantal partners terwijl de andere twee vormen zich meer lenen voor een situatie met minder vertrouwensrelaties en een groter aantal partners. Hun stelling is dat een netwerk doorgaans zal evolueren in de richting van een meer geformaliseerde besturing door de machtigste partner of een NAO (p. 18-19). Die verschuiving kan nodig zijn om een groter aantal partners te kunnen aansturen binnen het netwerk, een steviger waardering en acceptatie te krijgen bij buitenstaanders of om een meer stabiele en duurzame samenwerkingssituatie te bereiken. Uiteindelijk leidt formalisering dus tot een stabielere netwerk en daarmee ook tot een grotere effectiviteit in de gezamenlijke dienstverlening.

4.5 Condities in politiek-bestuurlijke processen

De vierde benadering is *politiek-bestuurlijk*. Hierbij gaat het om de wijze waarop beslissingen tot stand komen tussen actoren met zowel gemeenschappelijke als verschillende belangen. Het besluitvormingsproces is hier de invalshoek. In de Nederlandse bestuurskundige literatuur worden verschillende sturingsvormen genoemd die van invloed kunnen zijn op het resultaat van samenwerking. Quirijnen en Sadée (2000, p. 103-113) wijzen op het paradigma van Easton, dat een model geeft voor de besturing van politieke systemen. Het gaat om een serie 'sturingsvensters', waarin achtereenvolgens aanleiding, input, throughput, output en beoordeling van de omgeving zijn opgenomen. Deze vijf sturingsvensters worden beïnvloed door een zesde, de feitelijke sturingshandelingen in de vorm van voorspelling, planning en uitvoering. Dit model passen zij toe op de asielketen. De Wit, Rademakers en Brouwer (2000, pag. 57-67), onderscheiden in een 'ketenkwadrant' vier typen coördinatievormen: geen afstemming, afstemming, geformaliseerde coördinatie en strategische coördinatie in de vorm van ketenregie. In deze opsomming is sprake van toenemende samenwerking én beheersing. Van der Doelen en Klink (2000, p. 115 – 130) laten zien dat in de strafrechtketen sprake is van duale sturing, zowel op het niveau van het lokale veiligheidsbeleid als dat van het landelijke criminaliteitsbeleid. Hun stelling is dat alleen een integrale sturing op deze niveaus kan leiden tot effectieve samenwerking.

Uit de genoemde bijdragen komen uiteenlopende sturingsmodellen naar voren. In essentie wordt gepleit voor een sturingsvorm die past bij de handelingsketen en bij de gekozen vorm van samenwerking. Een relatie met te verwachten resultaten van samenwerking wordt verondersteld maar weinig aangegeven. Wellicht ook om die reden maken Van der Doelen en Klink (2000, p. 122) in hun bijdrage de opmerking dat de term 'netwerken' in de Nederlandse bestuurskundige literatuur te vaak en te gemakkelijk louter in prescriptieve zin wordt gebruikt. Hun kritiek is dat het begrip zo te normatief wordt ingevuld en daardoor te weinig ingaat op de weerbarstige praktijk van samenwerking.

In de bestuurskundige literatuur wordt samenwerking tussen organisaties ook gezien als een vorm van politiek-strategisch gedrag. Noordegraaf (2004, p. 231) beschouwt management van netwerken vooral als een kwestie van het managen van macht en invloed. Het gaat om de beheersing van de politieke strijd tussen ambtelijke bureaus binnen het openbaar bestuur. Dit kan worden gehanteerd door onder meer onderhandelend bestuur en interactief beleid. Klijn en Koppenjan (2001, p. 179 – 192) hanteren een 'strategische actor-benadering', waarin het gaat om beslissingen van actoren in een omgeving die gekenmerkt wordt door onzekerheid, onvolledige informatie en conflicterende waarden. De verklaring voor succes en falen liggen dan in de interacties tussen actoren (via procesmanagement) en de structuur van het netwerk (resultaat van netwerkconstituerend).

Hun opvatting is dat voor het succes en falen van beleidsnetwerken geen eenduidig ijkpunt bestaat. Het gaat er om of de actoren afzonderlijk vinden dat hun doelstellingen al of niet zijn gerealiseerd (ex post satisficing en win-win situaties). De Bruijn en Ten Heuvelhof (2001, p. 193-207) zijn echter van mening dat er wel degelijk inhoudelijke eisen te stellen zijn aan de uitkomst van beleidsvorming tussen organisaties: *negotiated knowledge* kan tekort schieten bij het oplossen van complexe problemen. Zij definiëren vooral eisen aan het besluitvormingsproces: urgentiebesef, openheid en integriteit, bescherming van kernbelangen en kernwaarden van partijen, prikkels voor voortgang en procesmatige arrangementen ten behoeve van voldoende inhoud.

De politieke-bestuurskundige literatuur noemt een groot aantal condities die van invloed kunnen zijn op het resultaat van samenwerking. Het is echter niet duidelijk in hoeverre deze ook van toepassing zijn op de operationele ketensamenwerking in de publieke dienstverlening. In de genoemde literatuur gaat het doorgaans om beleidsnetwerken en interactieve besluitvorming tussen organisaties, waarbij de relatie met het resultaat van samenwerking in de uitvoering onduidelijk is. De literatuur is vooral conceptueel en minder empirisch.

4.6 Condities in ontwikkelingsprocessen

Tenslotte is er een vijfde onderzoekslijn, die zich richt op de procesmatige ontwikkeling van samenwerking in netwerken. Hierbij gaat het om het gedrag en de vaardigheden die tijdens de samenwerking ontstaan en de fasen waarin het netwerk zich ontwikkelt. Dit is een *organisatiepsychologische of procesmatige* dimensie. Deze richt zich op gedragspatronen, interacties en de veranderingen in de verhoudingen tussen de deelnemers en van het samenwerkingsverband zelf.

In het verlengde van de situationele en de economische benadering kan het proces van samenwerking gezien worden als een wisselwerking tussen factoren buiten en binnen het netwerk. Gulati (1998, p. 306) noemt Gulati en Gargiulo (1997) die allianties tussen organisaties zien ontstaan in een dynamisch proces, waarin het gezamenlijk kunnen binnenhalen van voordelen (*exogenous resource dependencies*) organisaties prikkelt om elkaar op te zoeken waarbij ze vervolgens elkaar beter leren kennen en er een netwerk ontstaat dat steeds meer de partnerkeuze stuurt ('*endogenous embeddedness*' dynamic). Netwerkvorming is een zichzelf versterkend proces waarbij elke keuze werkt als aanjager van volgende keuzes. De samenwerking groeit en verbreidt zich en hierdoor kunnen partners beter kiezen uit een groter aanbod van partners en verbanden (*structural differentiation*). Naar mate de informatie hierover toeneemt laten partners zich minder sturen door de mogelijke externe voordelen en laten ze zich meer beïnvloeden door het netwerk waarin ze zijn ingebed. De samenwerking evolueert op eigen kracht.

In een veel geciteerde publicatie geven Ring en Van de Ven (1994, p. 96-99) een ontwikkelingsmodel voor allianties van ondernemingen. Vanuit een economische invalshoek richten zij zich op de ervaren onzekerheden bij partners, de verwachte voordelen en 'faire' opbrengsten (equity), conflictoplossing en rolrelaties. Hun analyse gaat echter verder en betreft ook de processen waarin vertrouwensrelaties tussen mensen ontstaan. Het gaat om persoonlijke relaties tussen mensen én om vertrouwen vanuit functionele rolposities (p. 96). "*Organizations can be like oceans, and in dealing with uncertainties brought upon by their roles, prudence may require that the parties employ 'life jackets' recognized by their organizations (e.g. formalized contracts, exogenous safeguards) in lieu of exclusive reliance on trust.*" Vanuit deze dubbele invalshoek van rolinteracties en persoonlijke interacties formuleren Ring en Van de Ven een ontwikkelingsmodel voor allianties waarin onderhandelingen, overeenkomsten en uitvoering elkaar afwisselen. Bij de onderhandelingen gaat het er om tot gezamenlijke beelden en verwachtingen te komen over de risico's en het gewenste vertrouwen. Dit gebeurt door formele onderhandeling over capaciteit en geld maar ook door informele betekenisgeving, samen een visie ontwikkelen op de situatie en de mogelijkheden.

De overeenkomsten krijgen langs de functionele en de persoonlijke lijnen gestalte door juridische contractafspraken en psychologische contracten tussen individuen. De uitvoering van de overeenkomsten wordt zichtbaar in functioneel samenwerkingsgedrag tussen de partijen vanuit hun rollen en door interacties tussen personen. Deze drie elementen wisselen elkaar af: het gaat om stadia van samenwerking die zich herhalen in een doorgaande cyclus. Door deze interacties creëren de partners hun eigen samenwerkingswereld die hun bevestigt en aanmoedigt, een vorm van *enactment* (Weick, 1979, aangehaald in Ring en Van de Ven, 1994). Er moet wel een balans blijven tussen formele en informele processen, een zekere institutionalisering is nodig, maar ook niet teveel. Wanneer de alliantie teveel afhankelijk wordt van informele of juist van formele processen wordt hij instabiel.

Bardach (1998) deed onderzoek naar succesfactoren bij de samenwerking tussen instanties in de publieke sector. Deze is pluralistisch en verkokerd en dat leidt tot een trage en al gauw achterhaalde aanpak van problemen. Hij beschouwt samenwerking als een ambachtelijke vaardigheid, die essentieel is voor de ontwikkeling van samenwerkingscapaciteit (*interagency collaborative capacity- ICC*). Dit laatste is de door hem gekozen maat voor succes, namelijk de mate waarin samenwerkingsverbanden problemen aanvatten en zich verbreiden. Hij komt tot een groot aantal *smart practices*, die bijdragen aan de ontwikkeling van ICC. Deze deelt hij in naar uitvoeringsorganisatie, het verkrijgen van middelen, het kiezen van een koers en het gezamenlijk oplossen van problemen. In de ontwikkeling van samenwerking onderscheidt hij twee fundamentele processen, namelijk het praktisch creëren van een samenwerkingsverband (*platforming*) en het op gang brengen van de cyclus van het creëren van successen en het daarmee verkrijgen van legitimatie en middelen (*momentum*). Hij schetst ook een aantal factoren die het ICC kwetsbaar maken, zoals een te trage ontwikkeling van de samenwerking, politieke tegenwind, verlies van belangstelling bij subsidiënten of het gevangen raken in initiële successen.

Provan, Nakama, Veazie, Teufel-Shone en Huddleston (2003, p. 651-654) hebben nagegaan hoe een groep samenwerkende instanties hun samenwerking hebben opgebouwd om tot een breed aanbod te komen voor mensen met een chronische ziekte. Het ging om preventie, zorg en onderwijs. Het succes van deze samenwerking werd beoordeeld op *community capacity*, het vermogen van de samenleving om een benadeelde groep effectief op te vangen. Ze brachten de ontwikkeling van de samenwerking in beeld door twee keer onderzoek te doen met een interval van een jaar. De onderlinge relaties vertoonden een gestage groei in intensiteit en veelvoudigheid. De samenwerking startte met het uitwisselen van informatie en kennis en zette zich vervolgens door via het delen van middelen en voorzieningen en het verwijzen en overdragen van cliënten en patiënten. Het netwerk was in het gemeten jaar meer inhoudelijk en robuust geworden. Opvallend was dat ondanks die intensivering in die periode het vertrouwen tussen de partners duidelijk was afgenomen, maar dat de positieve houding ten opzichte van de samenwerking was gebleven (p. 654-658). De verklaring van de auteurs is dat door de samenwerking de partners elkaar beter leren kennen en daardoor ook ontnuchtering optreedt in de taxatie van elkaars capaciteiten en inzet. Ze menen dat het kennelijk jaren duurt voordat uiteindelijk een realistisch vertrouwen in elkaar is opgebouwd.

Het proces van samenwerking was gestart door een externe impuls van een charitatief fonds, dat het integrale zorgaanbod en samenwerking wilde versterken door financiële steun. Deze externe prikkel kon echter alleen maar effect hebben omdat die in goede aarde viel: in de lokale gemeenschap bestond al een duidelijke motivatie om de handen ineen te slaan. Uit het totale procesverloop trekken de onderzoekers de conclusie dat een externe stimulans in het begin samenwerking op gang kan brengen, maar dat die daarna uit eigen motivatie tot ontplooiing moet komen. Een overmaat aan externe druk en steun kan juist remmend werken omdat de partners dan minder verantwoordelijkheid voelen om zelf energie te steken in het opbouwen van relaties.

De laatste conclusie komt ook naar voren uit de al eerder genoemde studie van Human en Provan (2000, p. 340-363) van twee allianties in de Amerikaanse houtverwerkingsindustrie. Het netwerken dat werd gestimuleerd door subsidie en waardering van de overheid was instabieler dan het netwerk dat voortkwam uit interne relaties en vertrouwen. In het eerste geval trad ook het verschijnsel op dat de door de partners aangestelde coördinator in de positie kwam van voorvechter van de samenwerking en zijn gezag ontleende aan externe subsidies terwijl in het tweede geval de trekker van het netwerk meer een vertrouwenspersoon was van de deelnemers. Het tweede netwerk doorstond een tegenvaller veroorzaakt door externe omstandigheden, het eerste verloor de interne steun en verdween. Externe legitimering is een minder succesvolle ontwikkelingsstrategie dan interne legitimering.

4.7 Samenvatting

In het vorige hoofdstuk is geconstateerd dat samenwerking in de publieke dienstverlening vaak leidt tot betere casebehandeling en soms ook tot effectievere gezamenlijke werkprocessen, maar weinig tot een strategische aanpak van maatschappelijke problemen. Vooral de complexe samenwerking tussen partners over verschillende dimensies heen is moeilijk. Toch komt deze complexe samenwerking veel voor en ook hierbij zijn er voorbeelden van maatschappelijk succes. De vraag is welke voorwaarden dit succes bepalen en waarom dit niet vaker voorkomt.

In dit hoofdstuk is een overzicht gegeven van het bestaande onderzoek naar netwerken en allianties. Welke condities zijn nu doorslaggevend voor het verloop en het resultaat van samenwerking? Uit het overzicht kunnen diverse verklaringen worden gehaald.

Vanuit de *situationele* benadering komt het volgende naar voren:

- noodzaak en kansen in de omgeving van organisaties kunnen samenwerking stimuleren waarbij een afwisseling van dominante en coöperatieve verhoudingen lijkt op te treden
- naar mate sprake is van een al bestaand samenwerkingsverband tussen organisaties leidt deze tot een beter verloop van de netwerksamenwerking
- daarbij zijn sterke verbanden goed voor het uitwisselen van ideeën en het opbouwen van vertrouwen, terwijl zwakke verbanden geschikter zijn om nieuwe informatie en mogelijkheden te verkrijgen
- deze effecten zijn te verklaren vanuit het gegeven dat bestaande verbanden betekenen dat er vertrouwen is tussen personen in de verschillende partnerorganisaties, die op grond daarvan bereid zijn de risico's van de samenwerking aan te gaan
- dat vertrouwen is echter weer onvoldoende en te persoonsgebonden voor robuuste samenwerking tussen organisaties
- hiervoor zijn alliantievaardigheden nodig, die in een leerproces van jarenlange ervaringen door de partnerorganisaties worden opgebouwd.

Het onderzoek met een *economische* invalshoek richt zich op de invloed en doorwerking van belangen:

- er moeten tastbare voordelen te behalen zijn voor de afzonderlijke partners, willen zij overgaan tot samenwerking.
- daarbij moet wel sprake zijn van een balans tussen kosten en opbrengsten tussen de partners en een redelijk machtsevenwicht.

Er worden echter vraagtekens gezet bij de economische benadering. Vergelijkend onderzoek laat zien dat de opbouw van samenwerking plaatsvindt via een 'onrendabele' eerste periode van investeringen in bekendheid en vertrouwen tussen partners. De bereidheid om dit te doen is nauwelijks te verklaren vanuit een belangenbenadering.

De *organisatiesociologische* onderzoekslijn legt kenmerken in de structuur van de samenwerking bloot:

- de besturing van een netwerk vraagt om een strakke coördinatie, die beter vanuit een centraal punt kan plaatsvinden dan decentraal tussen de partners onderling
- netwerksamenwerking evolueert uit zichzelf ook naar een dergelijke centralisatie en formalisering, tenminste wanneer dit nodig is om een groter aantal partners te kunnen coördineren, voor de externe acceptatie en het stabiliseren van het netwerk
- daarbij is in de publieke dienstverlening complexe samenwerking gebaat bij een duidelijke en rechtstreekse aansturing door één overheidsinstantie.

In de *politiek-bestuurlijke* benadering gaat het om het proces van besluitvorming tussen actoren met zowel gezamenlijke als verschillende belangen:

- sturingsmodellen moeten in een passende relatie staan met de aard en omvang van de problematiek en de gekozen vorm van samenwerking
- de besluitvorming in een situatie van samenwerking vraagt om onderhandelend bestuur en interactieve beleidsvorming
- het effectief begeleiden van samenwerkingsprocessen vereist procesmanagement en netwerkconstituering.

In deze benadering gaat het vooral om besluitvorming in beleidsnetwerken. Het is de vraag in hoeverre de hier genoemde modellen en condities ook van toepassing zijn op samenwerking in de uitvoering van publieke dienstverlening.

Tenslotte zijn er onderzoekers die vanuit een *organisatiepsychologische en procesmatige* dimensie nagaan hoe diverse factoren interacteren:

- eerst richten partners zich op potentiële samenwerkingsvoordelen in de omgeving, maar door de hechtere relaties wordt het netwerk een 'binnenwereld' met een eigen werkelijkheid, waarop de deelnemers zich gaan oriënteren en dat de samenwerking verder aanjaagt
- bij de ontwikkeling van een netwerk is de balans tussen formele en informele processen cruciaal. Onbalans kan de samenwerking destabiliseren
- er kan een ontwikkelingsstrategie worden toegepast: een fasering van onderhandelen, overeenkomsten aangaan en uitvoeren is dan opportuun
- samenwerkingsvaardigheden ontwikkelen zich via een reeks *smart practices*, waarbij onderscheid is te maken tussen het opbouwen (*platforming*) en het doorzetten (*momentum*) van samenwerkingsverbanden
- impulsen en druk van buiten moeten beperkt blijven, een startimpuls is heilzaam maar zeker in het begin moet de samenwerking zich vooral van binnenuit versterken.

4.8 Ontwikkelingsverloop

De wetenschappelijke literatuur over samenwerking tussen organisaties geeft verschillende aanwijzingen voor condities voor effectief samenwerken in de publieke dienstverlening. Elk van de beschreven invalshoeken komt tot andere conclusies over condities die het resultaat van samenwerking kunnen beïnvloeden. Er dringt zich geen hiërarchie tussen de invalshoeken op, dus het is waarschijnlijk dat elke invalshoek relevant is. Kennelijk is bij samenwerking sprake van multicausaliteit. Om tot bruikbare uitspraken te komen moeten samenwerkingssituaties bezien worden vanuit meerdere gezichtspunten, dus met een multiperspectivische blik.

Vanuit meerdere invalshoeken komt naar voren dat samenwerking tussen organisaties een *geleidelijk proces* is, waarin de begincondities weliswaar van belang zijn maar waarbij deze onder invloed van de samenwerking zelf ook weer worden beïnvloed en veranderen. Eenvoudige causale verbanden lijken weinig aanwezig. Vrijwel elke factor kan weer worden beïnvloed door andere, soms nieuw ontstane factoren. Samenwerking verloopt als een stroom activiteiten, waarin condities ontstaan die de verdere gang van zaken weer beïnvloeden. Het

ontwikkelingsverloop van samenwerking kan daarom een belangrijke verklaring geven voor het resultaat.

Er is echter weinig onderzoek dat een relatie legt tussen het ontwikkelingsverloop en de resultaten van samenwerking. In studies wordt maar zelden een koppeling gemaakt tussen beginfactoren, procesverloop en resultaten van samenwerking. Tegelijkertijd komt naar voren dat het ontwikkelingsverloop wel essentieel is en waarschijnlijk invloed heeft op die resultaten. De literatuur levert dus een waardevol oriëntatiepunt op – het ontwikkelingsverloop – maar aangaande de doorwerking daarvan in resultaten bestaat nog weinig inzicht.

4.9 Beperkingen en openstaande vragen

In de bestudeerde literatuur is weinig sprake van empirisch onderzoek dat succesvolle netwerksamenwerking vergelijkt met minder succesvolle verbanden. Dit relativeert ook de theoretische structuur- en ontwikkelingsmodellen, die weliswaar veel factoren omvatten, daardoor een hoge *face value* hebben, maar die zelden empirisch getoetst zijn. De hierop gebaseerde structuurvormen en procesmodellen zijn doorgaans beschrijvend en conceptueel. Ze laten zien hoe het proces verloopt, maar vaak gebeurt dit in een ideaaltypisch model. Onduidelijk blijft waarom het proces vaak anders loopt - of vastloopt - en welk niveau van externe resultaten al of niet kan worden gehaald.

De meeste literatuur over samenwerking tussen organisaties is Amerikaans. Dat geldt ook voor onderzoek en publicaties over netwerken in het publieke domein. Het is onduidelijk in hoeverre de analyses en uitkomsten toepasbaar zijn in continentale Europese landen. In het Rijnlandse model wordt aan de overheid een grotere rol toegekend dan in de Angelsaksische naties. Ook al zijn er op het Europese continent vergelijkbare ontwikkelingen geweest in de richting van marktwerking en verzelfstandiging, toch blijft hier de situatie verschillend. Marktwerking is in veel publieke sectoren (veiligheid, jeugdzorg, preventieve zorg, onderwijs, arbeidsmarkt) nog een beperkt verschijnsel. Samenwerking wordt hier bij uitstek als een verantwoordelijkheid van de overheid beschouwd. Het is de vraag in hoeverre dit van invloed is op de manier waarop netwerken zich hier ontwikkelen en of dit ook leidt tot andere condities voor resultaatssucces dan in een Angelsaksische context.

Wanneer het gaat om complexe samenwerking in de publieke dienstverlening is de toepasbaarheid van onderzoeksuitkomsten beperkt bij studies die zich richten op de private sector. Hier is sprake van afgebakende deelmarkten voor de samenwerking en calculeerbare kosten en opbrengsten. In de doelgerichte programmatische samenwerking in de publieke dienstverlening is dit maar één van de dimensies, die door marktwerking en verzelfstandiging van instellingen in belang kan toenemen, maar in zijn pure commerciële vorm toch een bijverschijnsel blijft. Maatschappelijke, beleidsmatige en professionele belangen en doelen wegen hier vaak even zwaar. Over het algemeen is het de vraag in hoeverre samenwerking gericht op maatschappelijke doelen in de publieke dienstverlening vergelijkbaar is met allianties tussen ondernemingen, het voornaamste object van onderzoek in veel studies.

Deze constatering sluiten aan op de eerder genoemde studie van Provan, Fish en Sydow (2007, p. 479-516) met het onderscheid tussen enerzijds de dyadische en 'egocentrische' netwerken en anderzijds de doelgerichte '*whole networks*'. De auteurs voerden een meta-analyse uit naar publicaties van onderzoek naar samenwerking tussen organisaties in de periode 1985-2005. Op basis van zoekwoorden en samenvattingen selecteerden zij uiteindelijk 26 artikelen die analyses van *whole networks* bevatten. Hun conclusie was dat het onderzoeksonderwerp '*whole networks*' nog voor een groot deel onontgonnen terrein is. Er is weinig consensus en integratie tussen de diverse studies. De belangrijkste vragen liggen nog open.

De door hen geformuleerde vragen zijn:

- structuur – hoe worden de netwerken gestructureerd om doelen van het gezamenlijke werkproces te bereiken?
- besturing – hoe worden de netwerken georganiseerd en gestuurd om hun taken te realiseren?
- evolutie – hoe worden whole networks gevormd en hoe ontwikkelen ze zich?
- resultaten – wat zijn de belangrijkste resultaten op netwerkniveau en hoe kunnen die worden beoordeeld?

4.10 Conclusie

In de verkenning van de wetenschappelijke literatuur is de indruk bevestigd dat samenwerking toeneemt, maar bij complexe vraagstukken lastig blijft. Het genoemde onderzoek naar samenwerking tussen organisaties geeft weinig houvast bij het zoeken van relevante condities voor resultaten, maar wijst wel op het belang van het ontwikkelingsverloop van samenwerking. Dit ontwikkelingsverloop kan wellicht verschillende vormen aannemen, met mogelijk andere resultaten.

Meer specifieke conclusies zijn er niet te trekken als antwoord op de vraag welke condities de resultaten bepalen bij samenwerking die zich richt op maatschappelijke doelen in de publieke dienstverlening. Er zijn vele benaderingen en modellen, maar de bruikbaarheid voor deze vraag is onzeker. Het multilaterale en multicausale karakter van samenwerking in de publieke dienstverlening is een onderscheidend, maar nog weinig verkend gegeven. Dit vraagt om een eigen onderzoek.

5 Onderzoeksaanpak

Dit hoofdstuk in het kort:

- Als object van onderzoek wordt genomen de programmatische samenwerking in de publieke dienstverlening, gericht op het oplossen van complexe problemen
- De eenheid van analyse is het ontwikkelingsverloop van samenwerkingsverbanden van meerdere (drie of meer) organisaties
- De onderzoeksvragen zijn:
 1. *Hoe verloopt de ontwikkeling van complexe programmatische samenwerking tussen organisaties in de publieke dienstverlening?*
 2. *Hoe beïnvloedt dit ontwikkelingsverloop de resultaten van die samenwerking?*
- Gekozen wordt voor inductief onderzoek, gericht op *theory building*. Dit gebeurt door casestudies als een methode om vanuit de empirie te komen tot verhelderende begrippen en modellen.

In het vorige hoofdstuk is geconcludeerd dat het ontwikkelingsverloop van samenwerking een belangrijke verklaring kan geven voor de resultaten ervan. De vraag is nu hoe een onderzoek hierover moet worden gericht.

5.1 Gezette stappen

Eerst moeten de inmiddels gezette stappen worden verhelderd. Op grond daarvan kunnen de vraagstelling en de onderzoeksaanpak worden bepaald.

SCHEMA 3: INMIDDELS GEVOLGDE STAPPEN, RESULTATEN EN OVERWEGINGEN

Stap	Resultaat en overwegingen
<p>Hoofdstuk 1</p> <p>In het publieke debat wordt een gebrek aan samenhang en resultaten van publieke dienstverlening geconstateerd. Uitgangsvraag: waarom geeft samenwerking in de publieke dienstverlening soms resultaten en vaak ook niet?</p>	<p>Er ontstaat een beeld van <i>weinig samenhang tussen diensten en een tekortschietende samenwerking</i>. Maar dit beeld is diffuus. Doelstelling van het onderzoek: leveren van een bijdrage aan inzicht in condities die de resultaten van samenwerking kunnen bepalen.</p>
<p>Hoofdstuk 2</p> <p>Korte literatuurverkenning naar de begrippen 'publieke dienstverlening' en 'samenwerking'. Onderscheid tussen hiërarchie, markt of netwerk als coördinatievormen voor het bereiken van samenhang. Netwerksamenwerking lijkt de geëigende vorm om samenhang te creëren in de publieke dienstverlening. Hier gaat het vooral om oplossingsgerichte netwerken.</p>	<p>Keuze voor '<i>programmatische samenwerking</i>' als aanduiding van te onderzoeken fenomeen. Deze aanduiding perkt het gebied in, maar welke <i>oorzaak-gevolg verhoudingen</i> zijn dan aan de orde als het gaat om resultaten? Laat de maatschappelijke praktijk voortgang zien op dit punt en geeft dit aanwijzingen voor condities die resultaten beïnvloeden?</p>

Stap	Resultaat en overwegingen
<p>Hoofdstuk 3</p> <p>Beschrijving van de groei van samenwerking in vier publieke deelsectoren, naar gewenste samenhang, wijze van coördinatie en bereikte resultaten. Deze beschrijving is gewenst om het begrip 'resultaten' in zijn normatieve, maatschappelijke lading meer onderscheidend en verfijnd te kunnen omschrijven.</p>	<p>Resultaten variëren in operationele verbeteringen en/of maatschappelijke effecten van samenwerking. De complexiteit van de problematiek lijkt hierop van invloed te zijn..</p> <p>Wat bepaalt of complexe samenwerking in de publieke dienstverlening resultaten oplevert? Vraag is of de wetenschappelijke literatuur hierover uitspraken bevat.</p>
<p>Hoofdstuk 4</p> <p>Verkenning van de onderzoeksliteratuur over de vraag wat de resultaten van complexe samenwerking bepaalt in de publieke dienstverlening. Inzichten vanuit situationele, economische, organisatiesociologische, politiek-bestuurlijke en organisatie-psychologische/procesmatige invalshoeken over condities die samenwerking bevorderen.</p>	<p>De onderzoeksliteratuur geeft weinig richting voor de beantwoording van deze vraag, wel vele mogelijke condities. Aannemelijk is dat het <i>ontwikkelingsverloop van samenwerking</i> essentieel is, maar de relatie met resultaten blijft onduidelijk. Het <i>multilaterale karakter van publieke samenwerking</i> ('whole networks') maakt deze ongrijpbaar. Hierover liggen nog vragen open. Eigen onderzoek is gewenst.</p>

5.2 Vraagstelling

De gevolgde onderzoeksstappen monden uit in de conclusie dat het onderwerp en de vraagstelling van het onderzoek op een open manier moeten worden gesteld en niet teveel veronderstellingen moeten bevatten. Kennelijk is er een groot aantal condities in het spel die niet vooraf zijn te structureren in een causaal model als basis voor onderzoek. Uitgaande hiervan is de vraagstelling van het onderzoek af te bakenen. Dit betreft nu drie aspecten:

- het object van onderzoek
- de eenheid van analyse
- de onderzoeksvragen.

Object van onderzoek

Tot dusverre is het onderwerp van studie tamelijk abstract geformuleerd, als samenwerking in de publieke dienstverlening. Voor het onderzoek moet dit nu scherper worden afgebakend. Het gaat om maatschappelijke probleemgebieden waar samenwerking tussen meerdere partners nodig is om tot resultaten te komen. Deze samenwerking richt zich op maatschappelijke problemen en doelen die de inzet van verschillende taakorganisaties en hun professionele specialismen vereisen. Het object van onderzoek is dus *programmatische samenwerking van organisaties in de publieke dienstverlening, gericht op het oplossen van complexe problemen* zoals eerder beschreven in de vorige hoofdstukken.

Bij samenwerking in de publieke dienstverlening staan collectieve behoeften en doelen meestal voorop. De samenwerkende organisaties functioneren bestuurlijk en bedrijfsmatig onafhankelijk van elkaar vanuit verschillende taken en professionele kaders. Ze moeten echter duurzaam strategisch en operationeel samenwerken om maatschappelijke problemen en opgaven effectiever te kunnen uitvoeren.

Het publieke domein omvat publieke of collectief gefinancierde organisaties, maar bij publieke samenwerking kunnen ook private organisaties betrokken zijn, zoals belangenorganisaties, bewonersgroepen en ondernemingen die actief zijn in het publieke domein (huisartsen, advocaten, beveiligingsbedrijven, projectontwikkelaars). De bestuurlijke en bedrijfsmatige onafhankelijkheid sluit overigens niet uit dat er vaak sprake zal zijn van afhankelijkheden op andere aspecten, via subsidies, opdrachtrelaties of het gegeven dat de operationele werkprocessen van partners nauw op elkaar aansluiten of kunnen aansluiten, zoals tussen politie en Openbaar Ministerie of tussen welzijn en jeugdzorg. Zoals eerder aangegeven gaat het om programmatische samenwerking in dienstverlenende netwerkverbanden, dus niet op samenwerking die zich richt op beleid, innovatie of kennisuitwisseling.

Met 'samenwerking van organisaties' wordt bedoeld al het gedrag van personen in de deelnemende organisaties dat relevant is of kan zijn voor het bereiken van een gezamenlijk doel.

Deze omschrijving houdt het volgende in:

- het gaat om gedrag dat relevant is of kan zijn, dus niet alleen voor het direct realiseren van een gezamenlijk doel maar ook om het tot stand brengen van samenwerkingsrelaties in een meer indirecte zin (over elkaar leren, maken van goede afspraken, onderhouden contacten e.d.)
- het gaat ook om gedrag dat juist niet gericht is op de samenwerking, maar daardoor ook van (negatieve) invloed is of kan zijn, bijvoorbeeld door het vasthouden aan de 'lokale' werkwijzen
- het gaat om al het gedrag, dus op alle niveaus, van toezichthouders en bestuurders tot de professionals in de uitvoering, en in uiteenlopende gedragsaspecten (utilitair, institutioneel, sociaalpsychologisch et cetera).

Eenheid van analyse

Met de boven gemaakte omschrijving van het object van onderzoek was het onderzoeksterrein nog te breed aangegeven. Allerlei verschijnselen en samenhangen kunnen hieronder worden begrepen, dus een begrenzing is nodig. Onderzoek moet zich richten op waarneembare feiten, omstandigheden of processen die zich lenen voor een beschrijving en een typering van oorzaak-gevolg relaties. Dit betekent dat het object van onderzoek moet worden afgegrensd tot een overzichtelijke eenheid van analyse. Hiervoor werd gekozen *het ontwikkelingsverloop van samenwerkingsverbanden van meerdere (drie of meer) organisaties*. Door Provan, Fish en Sydow (2007, p. 479-516) zijn deze verbanden getypeerd als 'whole networks', die multilateraal en doelgericht functioneren. Deze netwerken zijn niet de optelsom van afzonderlijke organisaties maar hebben ook een eigen identiteit en dynamiek. Ze staan ook in wisselwerking met organisaties buiten de directe deelnemers, meestal de overheid (rijk, provincie, gemeente en zelfstandige bestuursorganen). Samenwerkingsverbanden functioneren op meerdere niveaus, zoals in de verkenning al naar voren is gekomen.

Voor het onderzoek zijn in deze samenwerkingsverbanden van belang alle observeerbare elementen die van invloed kunnen zijn op het ontwikkelingsverloop. Het gaat in ieder geval om:

- maatschappelijke omgeving (vraag/probleem van het publiek, regelstructuur, bekostiging)
- verhouding tussen de deelnemende organisaties (in activiteiten, afhankelijkheden, belangen)
- strategie en besturing van de afzonderlijke deelnemende organisaties
- doelstellingen, activiteiten en werkprocessen van het samenwerkingsverband
- de overleg- en coördinatieorganen en -functies tussen de deelnemende organisaties en het overlegpatroon en de besturingsstructuur van het samenwerkingsverband
- actoren, de deelnemende personen in hun belangen, rollen en activiteiten.

Onderzoeksvragen

Uitgaande van de keuze voor het ontwikkelingsverloop als invalshoek, het omschreven object van onderzoek en de eenheid van analyse zijn twee onderzoeksvragen gesteld:

1. *Hoe verloopt de ontwikkeling van complexe programmatische samenwerking tussen organisaties in de publieke dienstverlening?*
2. *Hoe beïnvloedt dit ontwikkelingsverloop de resultaten van die samenwerking?*

In het ontwikkelingsverloop kunnen allerlei omstandigheden, activiteiten, gedrag of motieven een rol spelen die het resultaat van de samenwerking kunnen beïnvloeden. Deze zijn aan te duiden als 'condities'. Condities kunnen al voorafgaande aan de samenwerking aanwezig zijn maar ook in het proces ontstaan en elkaar oproepen of beïnvloeden. In de ontwikkeling van samenwerking zullen de condities mogelijk in bepaalde patronen optreden en daarmee de betrokkenen stimuleren of juist belemmeren om tot effectieve samenwerking te komen. Het ontwikkelingsverloop kan bijvoorbeeld de vorm aannemen van stadia in een ontwikkeling of van gevolgde ontwikkelingsstrategieën van partners.

5.3 Methode: inductief onderzoek

De bedoeling van het onderzoek is om het ontwikkelingsverloop te verhelderen op grond van diverse optredende condities en hun verbanden. Daarom wordt gekozen voor een inductieve onderzoeksaanpak met het oog op theorievorming. Inductief onderzoek wil zeggen dat vanuit observaties wordt gewerkt naar proposities of modellen. Dit is gewenst in een situatie waarin bestaande studies en modellen weinig toepasbaar zijn en er behoefte is aan zicht op nieuwe, voor het onderwerp geschikte, verbanden en samenhangen. Deze kunnen de vorm krijgen van proposities (veronderstellende uitspraken over relaties tussen condities en resultaten) of van modellen (veronderstellende samenhangen tussen complexen van condities en resultaten). De gevonden proposities en modellen kunnen later in ander onderzoek empirisch getoetst worden. Inductief onderzoek staat tegenover toetsend onderzoek, dat juist start met de formulering van een hypothese of model (doorgaans vanuit bestaande theorieën) met de bedoeling om deze empirisch te toetsen. Bij inductief onderzoek gaat het om *theory-building* in plaats van *theory-testing* (Eisenhardt en Graebner, 2007, p. 25-27). Empirie moet leiden tot theorie.

Voor de opzet van het onderzoek is gekozen voor hoofdzakelijk casestudies, waarin de interactiepatronen worden beschreven en geëvalueerd. Daarin wordt een analyse gemaakt van meerdere cases om de voornaamste factoren in beeld te krijgen en aanwijzingen te krijgen voor relevante processen en condities, als basis voor een op te stellen verklaringsmodel. De casestudies worden opgebouwd en uitgevoerd volgens de methode van het inductieve onderzoek naar Eisenhardt (1989, p. 533-546). Dit is uitgewerkt in schema 4.

SCHEMA 4: FASERING EN UITWERKING VAN HET INDUCTIEVE CASEONDERZOEK

Fasen van het onderzoek	Toelichting
Definition of research question	Het formuleren van de onderzoeksvraag geeft focus aan het onderzoek, waarmee specifieke gegevens kunnen worden verzameld. De vraag mag breed zijn, als ze maar helpt om de veelheid van gegevens te structureren. In dit hoofdstuk is deze vraag geconcretiseerd in twee deelvragen.
Selecting cases, theoretical sampling	Er worden praktijkvoorbeelden gekozen die een uitdrukking zijn van het onderwerp. Idealiter laten de cases ook een variatie zien in ervaringen en uitkomsten op kenmerken die voor de vraagstelling relevant zijn. Dit maakt het mogelijk om conclusies te trekken over verbanden.

Fasen van het onderzoek	Toelichting
	<p>Gezien de onderzoeksvragen is het voor dit onderzoek van belang om cases te kiezen die:</p> <ul style="list-style-type: none"> . gerelateerd zijn aan maatschappelijke vraagstukken . zich richten op complexe problemen en opgaven . die samenwerking vereisen tussen meerdere heterogene partners, eventueel over meerdere publieke sectoren . met een variatie in de mate van resultaat.
Multiple data collection	<p>Voor elk praktijkvoorbeeld wordt gestreefd naar meerdere informatiebronnen om te voorkomen dat er een te smalle en mogelijke eenzijdige gegevensverzameling plaatsvindt. Voor de hand ligt om elke casus te analyseren op basis van documentatie, kwantitatieve gegevens, observatie en interviews. Dit is lastig voor de samenwerkingsverbanden die de eenheid van analyse vormen voor dit onderzoek. Elk verband kent al gauw vele actoren en relaties. Om pragmatische redenen wordt daarom gekozen voor documentatiestudie en interviews met ervaringsdeskundigen in de cases.</p>
Overlap data collection and analysis	<p>Tijdens de gegevensverzameling wordt al geanalyseerd en geïnterpreteerd om de gegevensverzameling te verrijken. Deze werkwijze past bij inductief onderzoek, waar het er om gaat het gegevensmateriaal zo veel mogelijk te benutten doordat de onderzoeker voortdurend vragen blijft stellen aan zichzelf en de cases. Het doel is om te komen tot een doordachte en onderbouwde theorie. In dit onderzoek kan dit gebeuren door onderzoeksmemo's, die de reflectie van de onderzoeker weergeven, en herhaalde analyses van het gegevensmateriaal.</p>
Within-case analysis, cross-case pattern search	<p>Essentieel is dat de onderzoeker zich volledig inleeft in elke case op zichzelf. Alle relaties, processen en verbanden moeten in beeld komen. Hiervoor is een feitelijke beschrijving van elke case nodig. Deze beschrijvingen worden gekoppeld aan conceptuele samenvattingen. Vervolgens wordt nagegaan of er parallellen tussen de cases zijn te vinden. Dit kan door cases te vergelijken op basis van bepaalde dimensies of eigenschappen of door cases in te delen en dan in de breedte te vergelijken. In dit onderzoek ligt het voor de hand om een indeling te kiezen van wel of niet succesvolle cases en op basis daarvan te vergelijken.</p>
Shaping hypotheses and constructs	<p>Uit het voorgaande komen mogelijk verklarende verbanden naar voren, die als hypothesen steeds opnieuw worden getoetst aan het gegevensmateriaal. Dit gebeurt in een heen-en-weer gaand proces, waarin steeds mogelijke verbanden en modellen worden geformuleerd, die bij herhaling naast alle cases worden gelegd om te bezien of deze in hun compleetheid blijven overeenstemmen met de theorie. Elke case spitst dit toe. Geleidelijk worden zo de theoretische begrippen ingevuld en aangescherpt. Zo ontstaan de begripsdefinities in een voortdurende toetsing. Bij dit onderzoek zal het dan gaan om het vinden van een ontwikkelingsmodel met relevante succesbepalende condities.</p>

Fasen van het onderzoek	Toelichting
Comparison with conflicting and similar literature	Kloppen de gevonden verbanden met de bestaande literatuur? Ook al is eerder geconstateerd dat er voor het gekozen onderwerp geen bevredigende theorie bestaat, toch is het gewenst om de ontwikkelde theorie te toetsen op door anderen gevonden verbanden die op afstand vergelijkbaar zijn. Wanneer de conclusies conflicteren moet daarvoor een verklaring worden gegeven. Dit scherpt doorgaans de theorie alleen maar aan. De uitkomsten van dit onderzoek zullen daarom geconfronteerd moeten worden met de conclusies uit de bestaande literatuur, zoals weergegeven in het vorige hoofdstuk.
Closure	Het onderzoek nadert zijn afronding wanneer extra cases of hernieuwde confrontaties tussen theorie en gegevens geen extra inzichten meer opleveren. Er is dan sprake van een theoretische verzadiging: er treden steeds dezelfde verschijnselen en conclusies op. Verdere uitbreiding van cases of toetsingen is dan in verhouding inefficiënt. De ervaring leert dat 4 tot 10 cases doorgaans voldoende zijn voor theorievorming, mits voldoende geanalyseerd. Ook dit onderzoek zal aan deze eis voldoen.

In het onderzoek werden cases gebruikt als materiaal om condities aan het licht te brengen en na te gaan hoe ze samenwerkingsresultaten beïnvloeden. Eerder was geconstateerd dat de direct betrokkenen een samenwerkingssituatie ervaren als een gezamenlijk project. In de cases zou nu worden nagegaan hoe dit 'project' zich heeft ontwikkeld en op welke mogelijke oorzaak-gevolg verbanden dit wijst. Tussen de cases moest worden gezien welke condities voorkomen over de diverse situaties heen. Vervolgens zouden in en tussen de cases terugkerende patronen en verbanden tussen condities worden gezocht om inzicht te krijgen in de manier waarop resultaten tot stand komen. Wanneer dat inzicht te oppervlakkig of onbevredigend zou lijken zou verder gezocht moeten worden naar begrippen en modellen die een verklaring zouden kunnen geven voor het al of niet optreden van samenwerkingsresultaten. Deze zouden herleidbaar moeten blijven naar de aangetroffen condities.

5.4 Uitvoering van het onderzoek

In de komende hoofdstukken worden de uitkomsten van het uitgevoerde onderzoek beschreven. Bij deze uitvoering zijn de volgende stappen gezet:

1 Eerste caseonderzoek

Eerst zijn zeven cases geselecteerd. Bij de selectie is gestreefd naar een variatie van cases over meerdere publieke deelsectoren om diversiteit in omstandigheden te verkrijgen. Dit maakt het meer aannemelijk dat de te ontwikkelen modellen toepasbaar kunnen zijn in de publieke dienstverlening in het algemeen. Tevens is gestreefd naar het selecteren van casuïstiek met meer en met minder resultaten om later na te kunnen gaan of er verbanden zijn tussen waargenomen condities en resultaten van samenwerking. In deze selectie lag de nadruk op recent op gang gekomen samenwerking, zodat een beeld werd verkregen van initiële ontwikkelingsprocessen en de condities die daarin een rol spelen. Voor elk case werden de voor het resultaat relevante condities geïnventariseerd en werd een beschrijving gemaakt van het verloop van de ontwikkeling. Het aantal condities per case varieerde van 35 tot 52 (zie bijlage 2.2). De inventarisaties en beschrijvingen werden steeds geverifieerd bij de respondenten.

2 Reactie experts

Op grond van een analyse van deze eerste groep cases zijn eerste conclusies getrokken over de relatieve betekenis van condities en hun verbanden. Deze conclusies zijn voorgelegd aan tien experts. Deze experts waren geselecteerd op basis van hun brede ervaring met meerdere samenwerkingsverbanden én op grond van hun vermogen om kritisch en conceptueel te reflecteren op hun ervaring.

3 Tweede caseonderzoek

Omdat het eerste caseonderzoek weinig informatie opleverde over condities die na een langere periode van samenwerking van belang zijn is aanvullend een tweede caseonderzoek uitgevoerd met vijf cases waarin sprake was van samenwerking gedurende een groter aantal jaren. Deze cases werden voornamelijk geanalyseerd op resultaatcondities die in dit latere stadium naar voren zijn gekomen. De werkwijze was analoog aan die in het eerste caseonderzoek.

4 Beoordelen uitkomst selectie cases

Voor de eerste groep cases is nagegaan of er tussen de praktijksituaties variatie optreedt in resultaten zoals eerder naar voren is gekomen (hoofdstuk 3). Hierbij is beoordeeld wat de verschillen in resultaten zijn om te kunnen bepalen of de cases kunnen worden ingedeeld naar mate van samenwerkingsresultaat.

Deel II 'Casuïstiek' (hoofdstuk 6) van dit boek bevat een overzicht van de cases uit de twee onderzoeken en beschrijft voor het eerste caseonderzoek de aangetroffen variatie in resultaten ('selecting cases, theoretical sampling' in het boven weergegeven schema van Eisenhardt).

5 Structureren van gegevens in patronen

Over alle cases zijn de geobserveerde condities omschreven en gecategoriseerd en zijn hun directe relaties in beeld gebracht. Daarbij is ook een beeld gegeven van hun onderlinge samenhang in volgorde en naar hun inhoud.

Deel III 'Patronen' (hoofdstukken 7 tot en met 13) geeft een beschrijving van de aangetroffen condities. Ook de rollen en bijdragen van actoren zijn daarin meegenomen ('multiple data collection; overlap data collection and analysis; within-case analysis, cross-case pattern search').

6 Formuleren van verbanden

Op basis van de gestructureerde condities is nagegaan of het materiaal aanwijzingen gaf voor oorzakelijke verbanden tussen condities en resultaten van samenwerking. Dit leidde tot verschillende concepten en modellen die een beeld geven van het ontwikkelingsverloop van samenwerking. Deze zijn getoetst aan de literatuur.

Deel IV 'Verbanden' (hoofdstukken 14 tot en met 18) bevat een analyse van de relaties tussen de condities in de vorm van concepten en modellen ('shaping hypotheses and constructs'). Dit wordt gespiegeld met de onderzoeksliteratuur ('comparison with conflicting and similar literature') en er worden proposities geformuleerd over verbanden die ondersteund worden door de cases ('closure').

7 Formuleren van conclusies

De geformuleerde concepten en modellen zijn betrokken op de doelstelling van het onderzoek zoals geformuleerd in het inleidende hoofdstuk.

In Deel V 'Conclusies' (hoofdstukken 19 tot en met 23) worden de concepten toegepast bij het formuleren van interventies voor de ontwikkeling van samenwerkingsverbanden en van een ontwikkelingsstrategie van overheid en maatschappelijke partners. Enkele opvallende uitkomsten worden geconfronteerd met bredere thema's in de literatuur. Het laatste hoofdstuk verkent het perspectief voor publieke samenwerking voor de belangrijkste actoren.

De werkwijze bij de gegevensverzameling en eerste analyses is meer gedetailleerd beschreven in bijlage 1. De verwerking van het gegevensmateriaal wordt samengevat in bijlage 2.

TUSSENSTAND 1

Het object van het onderzoek is nu als volgt omschreven:

Programmatistische samenwerking van organisaties in de publieke dienstverlening, gericht op het oplossen van complexe problemen.

De eenheid van analyse van het onderzoek is aangeduid als:

Het ontwikkelingsverloop van samenwerkingsverbanden van meerdere (drie of meer) organisaties

Leidend in het onderzoek zijn twee onderzoeksvragen:

- 1. Hoe verloopt de ontwikkeling van complexe programmatistische samenwerking tussen organisaties in de publieke dienstverlening?**
- 2. Hoe beïnvloedt dit ontwikkelingsverloop de resultaten van die samenwerking?**

De vragen worden beantwoord via inductief onderzoek: gevarieerde cases beschrijven, condities inventariseren in hun samenhang en verbanden vinden die het ontwikkelingsverloop van samenwerking blootleggen. In de verdere hoofdstukken volgt af en toe een tussenstand zoals nu. Dat gebeurt vooral in Deel IV, want daar gaat het om het verhelderen van het ontwikkelingsverloop van samenwerking.

DEEL II: CASUÏSTIEK

In de opzet van het onderzoek is gekozen voor een inductieve benadering, waarbij cases het materiaal moeten bieden om patronen te ontdekken. In het volgende deel worden de praktijksituaties, het onderzoeksmateriaal, ten tonele gevoerd. Om welke situatie gaat het en passen ze bij de onderzoeksvraag? (*Selecting cases, theoretical sampling* – zie schema 4 in hoofdstuk 5).

Het materiaal bestaat uit twee groepen cases: zeven situaties waarin de samenwerking tamelijk recent op gang is gekomen en als aanvulling vijf gevallen waarin al jaren wordt samengewerkt. Uitkomsten van de analyse van de eerste groep cases zijn voorgelegd aan tien experts. Er wordt nagegaan of de cases voldoende variëren in hun inhoud, kenmerken en resultaten om later tot uitspraken te kunnen komen over de relatie tussen condities en resultaten.

6 Praktijksituaties

Dit hoofdstuk in het kort:

- In elk van de gekozen praktijksituaties zijn zowel operationele als maatschappelijke doelen te onderscheiden.
- De operationele doelen (aangaande huisvesting, probleem/persoongerichte benadering, werkprocessen) worden meer gerealiseerd dan de maatschappelijke doelen (versterking/verbreding samenwerking, gewenste maatschappelijke effecten)
- Deze verschillen in doelrealisatie vertonen zich gespreid over de cases, die daarmee geschikt zijn voor het wegen van condities op resultaten
- Het eerste caseonderzoek betreft recent op gang gekomen samenwerkingssituaties die weinig maatschappelijke effecten laten zien; daarom zijn toetsende interviews met brede experts gehouden en is een aanvullend onderzoek uitgevoerd van cases waarin de samenwerking al jarenlang loopt en met een maatschappelijk effect.

6.1 Gevarieerde cases

Voor het onderzoek zijn in eerste instantie zeven praktijkcases geselecteerd waarin sprake is van samenwerking in de publieke dienstverlening, gespreid over meerdere sectoren. De selectie van de cases richtte zich op programmatische samenwerking, zoals omschreven in paragraaf 2.3:

- bedoeld om specifieke maatschappelijke problemen of opgaven aan te pakken
- gericht op een meer effectieve uitvoering door professionele medewerkers
- waarbij veel kennis moet worden uitgewisseld tussen complementaire partners
- in de vorm van een duurzaam uitvoerend werkverband
- tussen meerdere (meer dan twee) organisaties.

Bij de selectie is ook gestreefd naar een spreiding over resultaten, maar dit behoeft toetsing. Als dat het geval is zijn op grond daarvan vergelijkingen tussen cases mogelijk om de invloed van condities op resultaten te kunnen nagaan.

De cases zijn gevarieerd. Ze verschillen in doelen, urgentie, structuur en omvang.

Het gaat om zeven cases:

- Wijspunt Leiden
- Ketenunits Amsterdam
- Veiligheidshuizen Utrecht/Amersfoort
- Wijkgerichte Justitiële Jeugdzorg (WJJ) Ede
- Kulturhus Zwartsluis
- Kulturhus Olst
- Kulturhus Notter-Zuna.

De kleinste en meest eenvoudige case is Wijspunt in Leiden, een overlegplatform tussen onderwijs- en zorginstellingen gericht op kinderen jonger dan 12 jaar. Het gaat om een kleine groep kinderen, die ernstig problematisch gedrag vertoont, daarom vaak niet meer naar school gaat en ook buiten het bereik van de zorginstellingen is geraakt.

Ze zitten thuis, er gebeurt niets. Wanneer er weer zo'n geval wordt gesignaleerd, dan komt het platform bijeen en vergadert net zolang tot er een plek is gevonden. Het gaat om een casusoverleg ad hoc, ondersteund door een parttime coördinator en een secretaresse. De coördinator is een gedreven professional, waar het samenwerkingsverband voor een groot deel afhankelijk van is.

Meer structureel opgezet zijn de vijf Ketenunits in Amsterdam, waar medewerkers van politie en andere justitiële organisaties per Ketenunit in één kantoor zijn ondergebracht om gezamenlijk afdoeningen voor te bereiden. De juridisch-administratieve werkprocessen worden gecombineerd, wat moet leiden tot een versnelling van de behandeling en rechtspleging van veelplegers en jonge delinquenten. Efficiency en goed afgestemde procedures zijn belangrijk, maar ook een betere informatie-uitwisseling tussen de betrokken professionals. Het effect moet zijn dat in de werkprocessen tussen de partnerorganisaties vertragingen en communicatieknelpunten worden weggenomen zodat de doelgroep sneller en preciezer kan worden aangepakt. Per ketenunit stuurt een unitregisseur de medewerkers aan. De vijf Ketenunits zijn in een collectief proces voorbereid en ontwikkeld en dat was reden om ze als één casus te beschouwen.

Een ruwweg vergelijkbare opzet en organisatie geldt ook voor de Veiligheidshuizen in Utrecht en Amersfoort. Ook deze zijn in relatie met elkaar ontstaan. De Wijkgerichte Justitiële Jeugdzorg (WJJ) in Ede heeft hetzelfde doel, maar beperkt zich tot casusoverleg tussen justitiepartners en de jeugdzorg en een eigen intensieve begeleiding van jongeren die dreigen af te glijden naar een criminele carrière. Hier is een gezamenlijke huisvesting van de partners niet aan de orde.

Een aparte categorie samenwerkingsverbanden zijn de Kulturhusen in de provincie Overijssel. Het Kulturhus is een oorspronkelijk Deens concept om dorpen en kleine kernen op het platteland te behoeden voor leegloop en verschraling door ze een ontwikkelingsimpuls te geven. Door publieksgerichte organisaties zoals cafés, scholen, dorpshuizen, bibliotheken, vrijwilligersorganisaties, derde wereldwinkels en gemeentekantoren in één gebouw te concentreren ontstaat een levendig centrum, dat nieuwe activiteiten en vitaliteit terugbrengt in de plaats. De provincie Overijssel ondersteunt hierop gerichte lokale initiatieven in dorpen en wijken. Dit vraagt samenwerking tussen partners om tot een gezamenlijke huisvesting te komen – of meer. Anders dan bij Wijspunt Leiden of de justitiële samenwerkingsverbanden is het Kulturhus een meer open samenwerkingsmodel, waarin de deelnemers zelf moeten bepalen hoe ver ze gaan: alleen een mooi multifunctioneel gebouw realiseren of via die weg ook het culturele leven laten opbloeien? De samenwerkingsverbanden van drie Kulturhusen (in drie verschillende gebieden) zijn afzonderlijk onderzocht.

Drie tamelijk verschillende situaties. Zijn de cases vergelijkbaar? In ieder geval komen ze wel overeen op de kenmerken waarmee ze zijn uitgekozen: achterliggende maatschappelijke vraagstukken, complexe problemen en heterogene partners. Naast deze vooraf bepaalde overeenkomsten vallen ook andere parallellen op: er wordt regelmatig overlegd tussen de partners, er is bijna altijd sprake van een getrapte structuur in dit overleg (professionals op de werkvloer, leidinggevenden in stuurgroepen), er is een coördinator en alle verbanden zijn ook gebaseerd op beleidsdocumenten. Er is dus een vorm van formalisering, ondanks het feit dat de gekozen cases nog maar betrekkelijk recent van start zijn gegaan, gemiddeld zo'n anderhalf jaar op het moment van het onderzoek.

Naast de overeenkomsten zijn er ook meerdere verschillen:

- de cases zijn afkomstig uit diverse sectoren: jeugdzorg, veiligheid en cultuur. Eén casus (WJJ Ede) ligt op het grensvlak tussen jeugdzorg en veiligheid
- de meeste cases richten zich op individuele gevalsbehandeling (Wijspunt Leiden, justitiële netwerken), maar de Kulturhusen echter op gezamenlijke huisvesting en activiteiten

- bij sommige netwerken vereist de samenwerking een gecombineerde huisvesting (Ketenunits Amsterdam, Veiligheidshuizen, Kulturhusen), bij andere is dit geen noodzaak en komen de partners alleen bijeen voor afstemming en besluitvorming (WJJ Ede, Wijspunt Leiden)
- de maatschappelijke omgeving varieert: Ketenunits en Veiligheidshuizen vooral in grote steden, WJJ en Wijspunt in middelgrote steden (Ede, Leiden), Kulturhusen op het platteland
- de omvang van de relevante doelgroep varieert van slechts enkele gevallen per jaar (Wijspunt Leiden), tot tientallen (WJJ Ede), honderden (Ketenunits, Veiligheidshuizen) en soms de hele lokale bevolking (Kulturhusen)
- de meeste cases richten zich op 'lastige' doelgroepen in een justitiële context (Ketenunits, Veiligheidshuizen, Wijkgerichte Justitiële Jeugdzorg), waarvan aangenomen kan worden dat de individuen soms stevig zullen tegenwerken, bij andere cases is dat minder (Wijspunt Leiden) of niet het geval (Kulturhusen).

Deze verschillen zijn aanzienlijk, maar ook zo gewild. De vraag is immers welke condities in het ontwikkelingsverloop van samenwerking de resultaten beïnvloeden. Wanneer over de diverse cases en sectoren toch steeds dezelfde condities zichtbaar zouden worden, dan is aannemelijk dat deze een algemene geldigheid hebben. Daarvoor moet eerst per case helder worden of er sprake is van resultaten en waaruit deze bestaan. Dat zou moeten blijken uit het bereiken van de doelen van de samenwerking.

6.2 Operationele en maatschappelijke doelen

In alle gevallen hebben de samenwerkingspartners onder woorden gebracht wat ze met de samenwerking wilden bereiken. In de beleidsdocumenten worden de doelen op verschillende niveaus geformuleerd. Vrijwel altijd is er sprake van meerdere operationele doelen die een breder, maatschappelijk doel dienen. Ook bij Wijspunt Leiden, van alle cases de meest compacte, komt dit naar voren.

SCHEMA 5: DOOR WIJSPUNT LEIDEN GESTELDE DOELEN

Case	Operationeel doel	Maatschappelijk doel
Wijspunt Leiden	<ul style="list-style-type: none"> • bemiddeling tussen onderwijs en jeugdzorg bij ingewikkelde problemen • nagaan waarom de reguliere organisaties vastlopen bij ingewikkelde problemen. Adviseren over mogelijke verbetering van hun werkwijzen. 	<ul style="list-style-type: none"> • voorkomen van schoolverzuim en escalatie van problemen.

De maatschappelijke doelen van Wijspunt liggen in het grensgebied tussen onderwijs en zorg. Voor de doelgroep moet voldoende preventie worden bereikt. Daartoe wil het platform bemiddelen tussen twee sectoren en de partnerorganisaties adviseren.

Ook de justitiële samenwerkingsverbanden hebben doelen op meerdere niveaus geformuleerd. De maatschappelijke doelen gaan over het bestrijden van overlast en onveiligheid en over een grotere externe zichtbaarheid.

De operationele doelen richten zich vooral op:

- de benadering van individuele gevallen (aanpakken van probleemgedrag van jongeren, meer persoonsgerichte werkwijze)
- een verbetering van de werkprocessen (informatie-uitwisseling, ketenbewaking, een efficiënter strafproces). Vaak komt als zelfstandig doel ook naar voren dat de samenwerking tussen de partners moet worden verbeterd.

SCHEMA 6: DOOR JUSTITIËLE SAMENWERKINGSVERBANDEN GESTELDE DOELEN

Case	Operationeel doel	Maatschappelijk doel
WJJ Ede	<ul style="list-style-type: none"> probleemgedrag van jongeren verminderen samenwerking verbeteren tussen de reguliere organisaties bij gebleken succes de WJJ-aanpak methodisch overdragen naar een andere wijk/gebied. 	<ul style="list-style-type: none"> een bijdrage leveren aan het verminderen van de overlast en de ervaren onveiligheid die wordt veroorzaakt door groepen jongeren in twee wijken in Ede.
Ketenunits Amsterdam	<ul style="list-style-type: none"> informatie-uitwisseling afdoening van zaken (zelfstandig of door gerichte afdoeningsvoorstellen) ketenbewaking. 	<ul style="list-style-type: none"> een veiliger leefomgeving creëren voor de bewoners van de politieregio door de jeugdcriminaliteit terug te dringen.
Veiligheidshuis Utrecht/ Amersfoort	<ul style="list-style-type: none"> het geven van een 'vroegtijdige, snelle, consequente, gerichte, samenhangende en gelijktijdige reactie op strafbaar en risicogedrag' probleemgerichte en persoonsgebonden benadering voor zowel daders als slachtoffers efficiënter straf(recht)proces, korte lijnen en effectievere interventies 	<ul style="list-style-type: none"> de justitieketen meer zichtbaar, herkenbaar en – indien gewenst – maatschappelijk transparant maken

Het beleid van de overheid om het platteland leefbaar en vitaal te houden keert terug in de doelen van de Kulturhusen. Genoemd worden sociale cohesie, gemeenschapsgevoel en behoud van voorzieningen. De operationele doelen gaan in de eerste plaats over het scheppen van gezamenlijke huisvesting en het exploiteren daarvan, inclusief beheer en onderhoud. Maar ook hier wordt daarnaast meerdere keren het bevorderen van samenwerking tussen de partners als een zelfstandig doel gesteld.

SCHEMA 7: DOOR KULTURHUSEN GESTELDE DOELEN

Case	Operationeel doel	Maatschappelijk doel
Kulturhus Notter-Zuna	<ul style="list-style-type: none"> door gezamenlijke huisvesting betere accommodatie creëren voor de bestaande activiteiten door multifunctioneel gebruik van ruimten betere voorzieningen tot stand brengen door zowel sociale als commerciële exploitatie van het gebouw de kosten beheersbaar houden. 	<ul style="list-style-type: none"> nieuwe activiteiten ontwikkelen en meer deelnemers aantrekken, daarmee de sociale cohesie in de buurtschappen stimuleren
Kulturhus Olst	<ul style="list-style-type: none"> organiseren van samenwerking en informatie-uitwisseling tussen dienstverleners en nieuwe partners van buitenaf organiseren van samenwerking tussen verenigingen en maatschappelijke organisaties, waardoor een gevarieerd 	<ul style="list-style-type: none"> een breed en gevarieerd aanbod van voorzieningen te realiseren en het gemeenschapsgevoel te bevorderen door het creëren van ontmoetingsplaatsen voor

Case	Operationeel doel	Maatschappelijk doel
	aanbod van activiteiten, een efficiënt gebruik van (technische) faciliteiten en beschikbare accommodaties ontstaat <ul style="list-style-type: none"> in samenwerking met andere partners aanbieden van diensten, passend bij de lokale vraag ondersteunen van de vrijwilligers en vrijwilligersorganisaties het exploiteren van het Kulturhus en eventueel toekomstige accommodaties. 	inwoners.
Kulturhus Zwartsluis	<ul style="list-style-type: none"> intensief en multifunctioneel gebruik van ruimten gemeenschappelijk geregeld beheer en onderhoud van de complexen. bevordering van samenwerking tussen zorg- en welzijnsinstellingen. 	<ul style="list-style-type: none"> behoud van een aantal belangrijke voorzieningen op het platteland verlevendiging van de woonsituatie van ouderen.

Wat valt nu op in deze inventarisatie van doelen?

Alle samenwerkingsverbanden hebben zichzelf operationele maar ook maatschappelijke doelen gesteld. Soms zijn ze bescheiden geformuleerd ('transparant maken justitieketen'), soms ambitieus ('stimuleren sociale cohesie'). Maar in alle gevallen gaat het om doelen die het directe praktische nut van de samenwerking overstijgen. Kennelijk willen de partners ook op dit niveau zichzelf de maat nemen. Maatschappelijk effect is een succescriterium. Mogelijk gebeurt dit ook om in te spelen op overheidswensen en subsidievoorwaarden. Maar ook dan blijven ze gelden: de partners en hun samenwerking kunnen er immers ook op afgerekend worden.

In de operationele doelen gaat het vooral om het samen beter benutten van voorzieningen, het effectiever maken van werkprocessen en – waar dat aan de orde is – ook het verbeteren van individuele gevalshandeling. Daarmee lijken deze doelen een spiegel van de verwachtingen in de samenleving, zoals geschetst in het eerste hoofdstuk. Dit geldt voor vrijwel alle van de zeven cases. Kennelijk zijn deze doelen van algemene betekenis in het publieke domein.

Ook bij de operationele doelen valt op dat er uiteenlopende accenten worden gelegd. Bij de justitiële samenwerkingsverbanden ligt bij de één het zwaartepunt bij het stroomlijnen van de werkprocessen en bij de ander meer het persoonlijker benaderen of zelfs het beïnvloeden van cliënten. Ook de Kulturhusen verschillen: in Notter-Zuna ligt de nadruk op het gezamenlijk gebruik van het gebouw en in Olst op het ontwikkelen van nieuwe activiteiten. De ambities verschillen in hun gerichtheid op de meer interne, werkprocesgerichte dan wel de meer externe, publieksgerichte doelen.

In een deel van de cases komt naast de hierboven genoemde doelen het bevorderen van de samenwerking tussen de partners als een zelfstandig doel naar voren. De formuleringen richten zich op een bredere afstemming tussen de organisaties wat betreft informatie, gebruik van gebouwen en voorzieningen en het aanbieden van diensten. Vermoedelijk ligt hier een specifiek probleem of een onbenutte potentie, die voor een buitenstaander niet zo evident is, maar voor de partners zelf een opgave vormt. Dit aparte samenwerkingsdoel wordt genoemd in de jeugdzorg en ook bij de Kulturhusen. Ook dit is een algemeen gewenst resultaat.

De conclusie is dat er sprake is van algemeen geldende resultaatdoelen van samenwerking in de publieke dienstverlening. Het gaat om de volgende doelen:

1. betere huisvesting en voorzieningen, voorzover van toepassing
2. meer probleem- en persoonsgerichte benadering van cliënten, als dat aan de orde is
3. efficiëntere en effectievere werkprocessen, in de samenwerking en bij partners afzonderlijk
4. versterking en verbreding van de samenwerking tussen partners
5. maatschappelijke effecten bij de betreffende doelgroep in de relevante locatie.

In de praktijk worden in de verschillende situaties andere accenten gelegd tussen deze doelen, maar in beginsel komen ze in alle cases voor.

6.3 Worden de doelen gerealiseerd?

Uit de cases komen vijf doelen van samenwerking naar voren. Levert de samenwerking nu ook op wat ervan verwacht wordt?

Betere huisvesting en voorzieningen

In de cases waar sprake is van gemeenschappelijke huisvesting zijn de partners over het algemeen tevreden over de nieuwe situatie. Dit komt ook doordat nieuwe gebouwen als zodanig vaak beter aan moderne kantooreisen voldoen. Maar ook kunnen professionals nu makkelijker hun zaken regelen doordat ze bij elkaar zitten met collega's uit andere organisaties. In één Kulturhus is er wel een fraai nieuw gebouw neergezet, maar bleek vervolgens dat dit in het dorp wat te excentrisch was gelegen en ook te weinig was ontworpen voor gezamenlijke activiteiten. Hierdoor kwam het voorgenomen intensieve en multifunctionele gebruik van de ruimten in het nieuwe complex niet van de grond.

Meer probleem- en persoonsgerichte benadering van cliënten

In de meeste gevallen heeft de samenwerking geleid tot meer maatwerk, dus een meer individuele benadering van cliënten. In de justitiële keten worden de gegevens per cliënt beter gecombineerd, zodat de procedures en straffen nauwer aansluiten op hun overtreding of delict. *'Jongeren zijn eerder in beeld en via dwangbegeleiding lukt het regelmatig om criminele carrières af te breken.'*

Maar er zijn wel aanzienlijke verschillen in de mate waarin dit maatwerk lukt. Wanneer de samenwerking sterk gericht is op stroomlijning van werkprocessen kan dat ten koste gaan van de tijd voor en diepgang van het casusoverleg. Wanneer er geen werkwijze ontstaat om de informatie over één geval echt met elkaar te delen en de situatie van de cliënt te analyseren komt het overleg niet veel verder dan het snel toedelen van elk geval naar één van de partners. Het casusoverleg beperkt zich dan tot gegevensuitwisseling en komt niet toe aan uitdieping. Er ontstaat dan de gewoonte om cliënten snel door te schuiven naar de volgende behandelaar in plaats van samen een aanpak te bepalen. *'De volgtijdelijkheid nekt de gelijktijdigheid'*.

Efficiëntere en effectievere werkprocessen, in de samenwerking en van partners afzonderlijk

Dit is het meest genoemde doel van de samenwerking, dat ook goed tot redelijk wordt bereikt. In de praktijk krijgt een verbetering van werkprocessen vanaf het begin de meeste aandacht. Het resultaat is minder informatieverlies en een snellere onderlinge toegang tot gegevens, meer complete dossiers, een vollediger afronding van behandelingsprocessen, hierdoor minder tijdverlies. Er is een grotere benutting van elkaars kennis en specialismen. Naar buitenstaanders wordt hierdoor duidelijk dat de samenwerkende organisaties meer gezamenlijk handelen. *'Het gecoördineerd optreden is nu bekend bij veelplegers en de etikettering maakt indruk. De rechtbank volgt doorgaans de voorstellen.'*

Opvallend is wel dat ook hier een inzet op de efficiency en effectiviteit van de werkprocessen soms een keerzijde heeft. In het begin gaat de meeste aandacht uit naar het goed laten lopen van de werkprocessen. Het is dan moeilijk om nieuwe activiteiten op te zetten of andere doelgroepen aan te spreken. *'In het Veiligheidshuis moeten veel zaken nog worden*

‘uitgevonden’, dat kost nu nog veel energie’. De stroomlijning gaat dan ten koste van de inhoudelijke samenwerking. Dit effect kan nog sterker optreden wanneer de partners samen een gebouw ontwikkelen en de discussies over ruimteverdeling en de precieze plek van het kopieerapparaat ten koste gaan van het gesprek over de afstemming van werkprocessen of de gezamenlijke dienstverlening. ‘De samenwerking richt zich op het gezamenlijke gebruik van het gebouw en het regelen van het beheer daarvan. Inhoudelijke samenwerking is in het begin geprobeerd maar niet goed van de grond gekomen en speelt nu geen rol meer.’

Versterking en verbreding van de samenwerking tussen partners

In vrijwel alle cases komt naar voren dat de samenwerking tussen partners is gegroeid. Het samenwerkingsverband is een belichaming daarvan. Dat lijkt voor de hand te liggen maar toch spreekt dat niet vanzelf. Uit het laatste citaat in de vorige alinea blijkt dat hier het gebouw wordt gedeeld en verder niet. Binnen het gebouw opereren de organisaties nog los van elkaar zoals voorheen. In de andere gevallen werkt het aangegane samenwerkingsverband als een katalysator op de vaak al bestaande samenwerking of kristalliseert zich daarin een nieuw netwerk uit. Het nieuwe verband is dan een tussenstap in een bredere evolutie naar meer samenwerking.

In dit proces tekent zich echter een breuklijn af. Gevraagd naar de gerealiseerde kwaliteit van de samenwerking moesten de meeste geïnterviewden even zoeken naar een antwoord. Ze aarzelden of keken ironisch. De samenwerking in de uitvoering tussen de direct betrokken professionals was goed op gang gekomen, maar tussen de partnerorganisaties minder of niet. *‘De operationele samenwerking in het Veiligheidshuis loopt nu goed, maar de backoffices van de partners staan (nog) tamelijk los van elkaar.’* De medewerkers die direct meedoen in het samenwerkingsverband merken een verschil tussen de inzet en enthousiasme in de praktische samenwerking met collega’s van andere organisaties en de daarvan afgekeerde gebruikelijke gang van zaken in de instelling waar ze werknemer zijn. *‘De communicatie en afstemming tussen ketenunit en moederorganisaties kan nog verbeteren, vaak is er nog weinig draagvlak voor de ketenunit bij de moederorganisatie en is er sprake van ‘concurrentie’.* Uitvoerende medewerkers ervaren dit verschil in de groei van de samenwerking als een spanning tussen twee werelden, soms ook als een tempoverschil. *‘Binnen de ketenunit is de bewaking goed. Daar zitten alle relevante partijen aan tafel, worden knelpunten en hiaten nu zichtbaar en kan er worden ingegrepen. Naar buiten is ketenbewaking lastiger. Veel greep op de procedures van de moederorganisaties is er niet. Hier wisselt het beeld dus. Het meegroeien naar effectievere procedures in de moederorganisaties zelf stagneert nog.’* Dit verschijnsel werd het meest expliciet gesignaleerd in de justitiële samenwerkingsverbanden, die het bevorderen van samenwerking tussen organisaties minder als zelfstandig doel hadden gesteld. De praktijk wees kennelijk uit dat dit zich dan toch opdringt als knelpunt.

In het onderzoek waren de geïnterviewden gevraagd om een waarderingscijfer te geven voor de kwaliteit van de samenwerking. Herhaaldelijk gaven ze twee cijfers: één voor de directe samenwerking en één voor de samenwerking tussen de organisaties. Het laatste cijfer was zonder uitzondering lager dan het eerste.

Maatschappelijke effecten in de betreffende doelgroep of voor de relevante locatie

Ook al zijn in veel gevallen maatschappelijke doelen geformuleerd voor de samenwerking, toch is er bij de betrokkenen weinig zicht op de realisatie daarvan. Soms komt dit door de algemene strekking van die doelen, waardoor ze moeilijk te toetsen zijn. Vaker is het vrijwel onmogelijk te bepalen of veranderingen of verbeteringen in de maatschappelijke omgeving toe te schrijven zijn aan de samenwerking dan wel aan andere factoren. Zo is de trend naar grotere sociale veiligheid een landelijk gegeven, zodat het lastig is om na te gaan in hoeverre dit ook te danken is aan de lokale aanpak. *‘Is het succes toe te schrijven aan de ketenunits? Is hierdoor een ander patroon ontstaan in de jeugdgroepen? Het is maar de vraag of dit aan de ketenunit is toe te schrijven.’*

De ervaringen in de diverse cases maken het niet of nog niet aannemelijk dat de samenwerking leidt tot maatschappelijke effecten. De resultaten liggen voornamelijk in de sfeer van betere huisvesting, voorzieningen en werkprocessen. Op onderdelen zijn er wel meer externe

resultaten. In Ede lukte het een tijd om overlastgevendende jongerengroepen aan te spreken en uit elkaar te trekken. In Amsterdam kon dankzij de samenwerking in de Ketenuit snel een gezamenlijke projectgroep worden gevormd toen zich een acuut veiligheidsprobleem voordeed in de Diamantbuurt. Mede door het optreden van Wijspunt bleef in Leiden de problematiek van kinderen met ernstige problemen op de bestuurlijke agenda staan. Deze externe resultaten waren echter geen maatschappelijke resultaten, maar functionele en vaak incidentele schakels in een meer omvattende aanpak van andere partijen.

In één geval was er sprake van een duidelijk maatschappelijk resultaat. Vanuit een bestaand gemeenschapsgevoel in de buurtschappen Notter en Zuna in Twente raakten veel burgers betrokken bij de nieuwbouw van 'hun' Kulturhus voor de buurtverenigingen en de school. Het eindresultaat was een multifunctioneel gebouw dat intensief werd gebruikt, met zoveel (nieuwe) activiteiten dat dit een aantrekkingskracht kreeg op de omliggende dorpen. Er kwamen nieuwe bezoekers uit de wijdere omgeving. Vitaal platteland.

Worden de doelen van samenwerking gerealiseerd? Het bovenstaande is als volgt samen te vatten:

- betere huisvesting en voorzieningen worden over het algemeen gerealiseerd en gebruikt
- er ontstaat doorgaans een meer probleem- en persoonsgerichte benadering van cliënten, maar dat gebeurt meer procedureel-administratief dan inhoudelijk
- er is duidelijk sprake van efficiëntere en effectievere werkprocessen, die echter nog niet leiden tot nieuwe activiteiten en diensten
- er treedt een versterking en verbreding van de samenwerking tussen partners op, maar deze effecten beperken zich doorgaans tot de gezamenlijke operationele activiteiten zodat een bredere samenwerking tussen de partnerorganisaties uitblijft
- er zijn weinig maatschappelijke effecten bij de betreffende doelgroep of in de relevante locatie, wel zijn de samenwerkingsverbanden naar buiten toe soms een functionele en incidentele schakel in een bredere aanpak van anderen.

De doelen van de samenwerking worden dus maar ten dele verwezenlijkt. Bij elk doel is er sprake van een plafond, soms hoog, soms laag. Praktische, dichtbij liggende doelen worden vaker gehaald dan de gewenst maatschappelijke effecten, die verder gaan en vager zijn. De samenwerking beperkt zich doorgaans tot het concrete: een gebouw, een werkproces of een project. Incidenteel zijn dit bouwstenen voor verdergaande resultaten, maar ook niet meer dan dat. Terwijl dat wel de bedoeling is.

Maar deze conclusie geldt niet over de volle breedte. Er zijn verschillen. De cases lopen uiteen in hun resultaten.

6.4 Verschillen in resultaat

De cases zijn afzonderlijk te beoordelen op hun resultaatniveau. Elk van de vijf genoemde doelen zijn meestal aan de orde, doorgaans is er ook wel enig succes, maar de *breedte en diepgang* van het resultaat variëren. Een gebouw kan worden gepland en betrokken, maar daarna moet nog blijken of de nieuwe huisvesting ook de verwachte voordelen biedt.

Werkprocessen kunnen verbeteren door grotere efficiency (minder tijdverlies) maar ook door meer effectiviteit (meer doeltreffende diensten) of met een extra inhoud (nieuwe diensten). Zijn deze verschillen willekeurig of zit er een patroon in de spreiding van de resultaten over de cases? Dit is na te gaan door de uitkomsten van elke case te typeren op de vijf doelen:

Operationele doelen:

- betere huisvesting en voorzieningen
- meer individuele benadering cliënten
- efficiëntere en effectievere werkprocessen
- versterking en verbreding van de samenwerking.

Maatschappelijke doelen:

- maatschappelijke effecten voor de doelgroep of de locatie.

Bij deze typering gaat het om een momentopname: de typering geldt voor het tijdstip van het onderzoek, waarbij in enkele cases de samenwerking nog in ontwikkeling is. In sommige cases tekent zich een mogelijke toekomstige verbetering af. Daarmee is beperkt rekening gehouden, namelijk alleen wanneer dit perspectief nabij en breed uit de interviews naar voren komt.

SCHEMA 8: SAMENWERKINGSRESULTATEN IN DE CASES AANGAANDE VIJF DOELEN

Case	Doelen van de samenwerking				
	<i>Doel 1: Huisvesting en voorzie- ningen</i>	<i>Doel 2: Individuele benadering cliënten</i>	<i>Doel 3: Efficiëntere, effectievere werkprocessen</i>	<i>Doel 4: Versterking en verbreding samenwerking</i>	<i>Doel 5: Maatschap- pelijke effecten</i>
Wijspunt Leiden	n.v.t.	intensief voor de relevante groep	gerealiseerd voor casus- behandeling	gerealiseerd voor casus- behandeling	aandacht voor de doelgroep
Wijkgerichte justitiële jeugdzorg Ede	n.v.t.	intensief voor selectieve kleine groep	voornamelijk informatie- uitwisseling	beperkt gerealiseerd	tijdelijk minder overlast
Ketenunits Amsterdam	gerealiseerd en effectief	voornamelijk juridisch- administratief	gerealiseerd voor complete werkproces	gerealiseerd voor directe werkprocessen	functionele schakel in beleid
Veiligheids- huis Utrecht/ Amersfoort	gerealiseerd en effectief	voornamelijk juridisch- administratief	gerealiseerd (geleidelijk)	gerealiseerd voor directe werkprocessen	nog niet zichtbaar
Kulturhus Notter-Zuna	gerealiseerd en effectief	n.v.t.	beheer en exploitatie gebouw	ontwikkelen nieuwe activiteiten	uitstraling naar andere dorpen
Kulturhus Olst	gerealiseerd en effectief	n.v.t.	beheer en exploitatie gebouw	afstemmen van bestaande activiteiten	nog niet gerealiseerd
Kulturhus Zwartsluis	gerealiseerd maar suboptimaal	n.v.t.	beheer en gebruik gebouw	niet gerealiseerd	niet gerealiseerd

Er zit een patroon in de spreiding van de resultaten. De meest praktische doelen zoals het realiseren van betere huisvesting en voorzieningen door een gezamenlijk gebouw en een meer individuele benadering van cliënten worden bijna overal bereikt. Ze hangen maar beperkt samen met het bereiken van verdergaande doelen. Bij deze verdergaande doelen gaan de resultaten min of meer gelijk op: wanneer het in een case lukt om de werkprocessen in den brede efficiënter en effectiever te laten verlopen. Dat werkt dan ook door in het creëren van sterkere samenwerking tussen de organisaties in het algemeen en (in mindere mate) in het bereiken van de maatschappelijke doelen.

Deze verschillen treden ook en met name op binnen de verschillende maatschappelijke sectoren waarin de cases geselecteerd zijn. De doelen van het WJJ-project in Ede komen minder uit de verf dan bij de Ketenuits in Amsterdam. In Ede is maar een kleine groep cliënten bediend, zijn de werkprocessen alleen verbeterd voor wat betreft de informatie-uitwisseling (niet de afstemming) tussen de partners, is de samenwerking slechts geïntensiveerd tussen de kernpartners (niet de hele keten) en is alleen tijdelijk sprake geweest van het terugdringen van de onveiligheid. In Amsterdam strekken de verbeteringen zich uit tot een grote groep cliënten en vrijwel alle afdoeningsprocessen voor de gekozen doelgroepen. Maar er blijven wel knelpunten in de ruimere samenwerking tussen de partners.

Een op afstand vergelijkbaar verschil manifesteert zich bij de Kulturhusen. Het Kulturhus Notter-Zuna heeft (als enige) succes op alle vijf doelen, van een sterk verbeterende huisvesting tot het aantrekken van extra gebruikers, wat een stevige impuls geeft aan het gemeenschapsleven in de buurtschappen en daarbuiten. In Zwartsluis voldeed het gebouw niet aan de verwachtingen, bleven de partners los van elkaar staan en was er geen zichtbaar maatschappelijk effect.

Deze verschillen kunnen worden uitgedrukt in resultaatscores per case. Daaraan worden nu toegevoegd de antwoorden van de geïnterviewden op de vraag om een schoolcijfer te geven voor de bereikte kwaliteit van hun samenwerking. Deze antwoorden zijn gemiddeld over alle geïnterviewden in een case. Wanneer de cases worden gerangschikt naar hun mate van resultaatsucces blijkt er een samenhang te zijn tussen de resultaatscores en waardering van de geïnterviewden op basis van de schoolcijfers.

SCHEMA 9: CASES GERANGSCHIKT NAAR DOELBEREIK EN KWALITEIT SAMENWERKING

Case	Doelen van de samenwerking					Cijfer kwaliteit samenwerking
	<i>Doel 1: Huisvesting en voorzieningen</i>	<i>Doel 2: Individuele benadering cliënten</i>	<i>Doel 3: Efficiëntere, effectievere werkprocessen</i>	<i>Doel 4: Versterking en verbreding samenwerking</i>	<i>Doel 5: Maatschappelijke effecten</i>	
Kulturhus Notter-Zuna	+	n.v.t.	+	+	+	8
Ketenunits Amsterdam	+	+/-	+	+/-	+/-	7,6
Wijspunt Leiden	n.v.t.	+	+	+/-	+/-	7,3
Veiligheids-huis Utrecht/ Amersfoort	+	+/-	+	+/-	-	6,9
Wijkgerichte justitiële jeugdzorg Ede	n.v.t.	+	+/-	+/-	-	6,5
Kulturhus Olst	+	n.v.t.	+/-	+/-	-	6,3
Kulturhus Zwartsluis	+/-	n.v.t.	-	-	-	5,5

+ : doel is redelijk tot goed bereikt

±: doel is matig bereikt

- : doel is weinig of niet bereikt

De onderzochte cases laten een forse spreiding zien in termen van resultaten, waarbij de sector er niet zoveel toe lijkt te doen. De variatie tussen de cases binnen een sector is groter dan die tussen sectoren. Daarmee lijkt het casemateriaal geschikt voor het wegen van condities op hun invloed op resultaten. De aanzienlijke variatie in het samenwerkingsresultaat maakt het wellicht mogelijk om later in het onderzoek de relatie tussen resultaten en condities meer verfijnd na te gaan.

6.5 Expertinterviews en tweede caseonderzoek

Uit het overzicht van de cases blijkt dat het doel van een versterking en verbreding van de samenwerking weinig wordt bereikt en in nog mindere mate de maatschappelijke effecten. Tegelijkertijd zijn deze door de partners wel als doelen gesteld. Die zijn dus weinig gehaald, maar dat kan ook veroorzaakt zijn door de tamelijk korte bestaansperiode van de gekozen samenwerkingsverbanden in het eerste caseonderzoek – gemiddeld zo'n anderhalf jaar. Het bereiken van meer uitkomsten kan ook een kwestie van tijd zijn. Daarom was het gewenst om het onderzoek uit te breiden met expertinterviews om de bevindingen uit het caseonderzoek te toetsen en om de onderzochte cases aan te vullen met een tweede caseonderzoek, specifiek gericht op samenwerkingsverbanden met een langere historie en met verdergaande maatschappelijke resultaten.

Hierdoor neemt de variatie in de casuïstiek verder toe en daarmee ook de mogelijkheid om na te gaan in hoeverre condities in uiteenlopende situaties voorkomen en dus aannemelijker worden als algemeen geldende factoren.

De expertinterviews waren gericht op het toetsen van de patronen en verbanden zoals die uit het eerste caseonderzoek naar voren kwamen. Tien experts met een brede ervaring in samenwerkingsprojecten werd gevraagd om te reageren op een memo met de belangrijkste uitkomsten. De gesprekken waren functioneel om de gevonden condities en patronen te toetsen en verder te interpreteren en om na te gaan of de door de onderzoeker geconstrueerde verbanden werden herkend.

Het tweede caseonderzoek was meer dan het eerste gericht op meer ervaring en een breed en duurzaam resultaat. De tweede groep cases werd geselecteerd aan de hand van dezelfde eisen als de eerste (zie par. 6.1) maar met twee aanvullende selectiecriteria:

- een langere bestaansperiode, meer dan vijf jaar
- duidelijke resultaten in de doelgroepen en de maatschappelijke omgeving.

Het ging om vijf gevallen in drie verschillende sectoren, waarbij al meerdere jaren positieve ervaring was opgedaan met samenwerking.

In Rotterdam is in een periode van ruim tien jaar een intensieve en brede aanpak van het stedelijke veiligheidsbeleid ontwikkeld, die in meerdere wijken aantoonbaar heeft geleid tot het terugdringen van overlast, criminaliteit en verloedering. Om dit te meten is een speciale veiligheidsindex opgesteld, waarmee periodiek de veiligheidssituatie in elke wijk in cijfers wordt weergegeven. In de aanpak ligt het zwaartepunt bij de samenwerking op het niveau van wijken en deelgemeenten, waarbij niet alleen de (deel)gemeente en de uitvoeringsorganisaties een rol spelen, maar ook de burgers. In het caseonderzoek zijn afzonderlijk de ervaringen in twee deelgemeentes nagegaan: Kralingen-Crooswijk en Bospolder-Tussendijken.

Een derde casus, ook in Rotterdam, bestaat uit de lokale zorgnetwerken in de wijken. Dit zijn samenwerkingsverbanden die tot doel hebben om oplossingen te vinden voor mensen met een kluwen aan problemen op verschillende terreinen: lichamelijk, geestelijk, financieel en op het gebied van huisvesting. Deze groep valt meestal buiten de reguliere zorg. De kernpartners zijn de GGZ, de GGD en het maatschappelijk werk. Daarnaast zijn ook de politie (buurtagent) en de woningcorporaties betrokken. Vanaf 1992 zijn de lokale zorgnetwerken geleidelijk gegroeid tot ruim dertig van deze samenwerkingsverbanden, verspreid over de hele stad. Deze hebben de cliëntengroep nu in beeld. Hun aanpak heeft ertoe bijgedragen dat de doelgroep beter wordt opgevangen en niet meer vanwege hun lastige problematiek buiten de zorg valt.

De twee laatste cases werden gekozen in de sector werk en inkomen, waar landelijk al enige jaren sprake is van een samenwerking tussen de Centra voor Werk en Inkomen (CWI's), het UWV en de gemeenten (waarbinnen de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het RMC - Regionaal Meld- en Coördinatiepunt vroegtijdige schoolverlaters). Deze samenwerking richtte zich vooral op het opvangen en aan het werk helpen van schoolverlaters via een Jongerenloket. In Hoorn en Groningen is daarmee ruime ervaring opgedaan. De drempel voor jongeren om gebruik te maken van deze voorziening is verlaagd. Ze voelen zich meer geholpen. De instroom en doorstroom verloopt sneller en beter. De maatschappelijke effecten zijn overigens lastig te meten: de meeste jongeren komen nu snel aan het werk, maar dat komt ook door de gunstige conjunctuur.

Anders dan bij het eerste caseonderzoek richtten de interviews zich voornamelijk op belangrijke thema's en condities die na enkele jaren samenwerken naar voren komen en die genoemd werden als doorslaggevend voor het resultaat.

TUSSENSTAND 2

Om het ontwikkelingsverloop van samenwerkingsverbanden in beeld te brengen zijn eerst zeven cases onderzocht in de sectoren jeugdzorg, veiligheid en cultuur. In alle cases zijn doelen gesteld op meerdere niveaus. Praktische en organisatorische doelen worden meestal wel gerealiseerd, de meer brede samenwerking en maatschappelijke effecten minder of niet. De cases verschillen in succes, de mate waarin ze eigen doelen hebben bereikt. Deze verschillen lopen door de sectoren heen. Er is dus een spreiding in resultaten, die het in de analyse mogelijk maakt om het verband tussen condities, ontwikkelingsverloop en resultaten na te gaan.

Bij de analyse bleek dat in de zeven onderzochte cases de samenwerking tamelijk recent op gang was gekomen. Dat was reden om de uitkomsten van de analyse voor te leggen aan tien brede experts. Aanvullend werd verder onderzoek gedaan naar 'rijpe' samenwerking in vijf cases in de sectoren veiligheid, zorg en werk en inkomen. Het totale materiaal moest voldoende zijn voor een breed en gevarieerd beeld van het ontwikkelingsverloop van samenwerkingsverbanden.

In de volgende hoofdstukken wordt beschreven welke condities leiden tot resultaten van de samenwerking, gebaseerd op de twee caseonderzoeken en de expertinterviews.

DEEL III: PATRONEN

In dit deel van de studie wordt het materiaal uit de praktijksituaties geordend en worden in dit materiaal zelf patronen gezocht. Er is een afwisseling van observaties in de cases en het bij elkaar plaatsen van elementen (*Overlap data collection and analyses* – zie schema 4 in hoofdstuk 5). Die analyses beschouwen zowel de processen binnen de afzonderlijke cases als de patronen die de cases gemeenschappelijk hebben (*Within-case analysis, cross-pattern search*).

Dit leidt tot een serie hoofdstukken die de ervaringen uit de cases weergeven in een schets van het ontwikkelingsverloop van samenwerking. In eerste instantie lijkt de ontwikkeling te verlopen in meerdere stadia. Over meerdere cases heen verschijnen 21 condities die van invloed zijn op het samenwerkingsresultaat. Deze condities worden beschreven vanuit drie aspecten: de ontwikkelingsopgave per stadium, de beïnvloeding tussen de condities onderling en de bijdrage en invloed van actoren. Achtereenvolgens worden de condities beschreven in vijf stadia:

- lering trekken,
- doelen bepalen,
- praktisch samenwerken,
- structureren,
- verbreden en verdiepen.

Tenslotte worden in hoofdstuk 13 enkele condities in de context getypeerd die buiten het ontwikkelingsproces staan maar er wel mee interacteren. Ze werken voornamelijk negatief op het resultaat van de samenwerking in. Er is sprake van een permanente krachtmeting tussen condities die het resultaat van samenwerking bevorderen en beperken.

7 Ontwikkelingsstadia

Dit hoofdstuk in het kort:

- In de onderzochte cases zijn in het aanvankelijke ontwikkelingsverloop vijf stadia te onderscheiden: lering trekken, doelen bepalen, praktisch samenwerken, structureren en verbreden/verdiepen van de relaties tussen de partners
- Soms gaan die stadia soepel in elkaar over, maar in het ontwikkelingsverloop is op twee momenten sprake van ‘harde grenzen’ tussen de stadia, namelijk van doelen bepalen naar praktisch samenwerken en van structureren naar verbreden/verdiepen
- In de onderzochte cases is weinig sprake van een ontwikkelingsstrategie, alleen is er wel een verschil tussen een ontwerpgerichte en een open ontwikkelingsgang
- Er kan een verband zijn tussen de ontwikkelingsstadia van de samenwerking en behaalde resultaatdoelen. Dit is aanleiding om het ontwikkelingsverloop dieper te analyseren.

“Hoe verloopt de ontwikkeling van complexe programmatische samenwerking tussen organisaties in de publieke dienstverlening?” is de eerste onderzoeksvraag. Dit hoofdstuk gaat hier op in. In het vorige hoofdstuk kwam uit een eerste analyse van de cases naar voren dat resultaten van complexe samenwerking op verschillende niveaus liggen. Achtereenvolgens manifesteren zich praktische voordelen, organisatorische verbeteringen en maatschappelijke effecten. Er lijkt dus een trapsgewijze opbouw in de resultaten van samenwerking te zijn. Is een dergelijk trapsgewijs patroon ook te zien in het ontwikkelingsverloop? ‘Trapsgewijs’ suggereert een fasering in stadia of perioden in de tijd. Het is dus de vraag of uit de cases een fasering naar voren komt en of die fasering een mogelijke relatie heeft met de resultaten.

7.1 Beginstadia van de samenwerking

Samenwerking komt op gang doordat de partners elkaar vinden. In de cases lijkt dit proces zó natuurlijk te verlopen dat veel deelnemers aan de samenwerking moeite hebben hiervan een beschrijving te geven wanneer ze wordt gevraagd via welke stappen de samenwerking is ontstaan. Ze hebben praktische plannen opgesteld en zijn uitvoeringsgericht aan de slag gegaan. Daarbij zijn allerlei condities van belang gebleken voor het resultaat. Toch zijn er in elk van de cases één of enkele geïnterviewden die wel een idee hebben hoe het proces zich vanaf het begin heeft ontwikkeld. Deze plaatsen de succescondities in de tijd. Vrijwel zonder uitzondering komen in antwoord op de vraag naar de fasering de volgende stadia naar voren:

- in bestaande situatie een behoefte constateren aan samen optrekken
- gezamenlijk formuleren van doelen door de samenwerkingspartners
- concretiseren en vorm geven aan de samenwerking in de praktijk
- consolidatie, structureren en optimaliseren van de gezamenlijke activiteiten
- verdieping van de samenwerking tussen de moederorganisaties.

In het eerste caseonderzoek wordt deze fasering in elke case anders ingevuld, maar er zijn overeenkomstige elementen in de fasering. In elk van de cases is deze volgorde één of enkele keren genoemd. Afhankelijk van de inhoud van de activiteiten en de interactie tussen de partners vielen de verschillende stadia korter of langer uit. Bij de Kulturhusen waren de stadia naar inhoud identiek, wat verklaard kan worden uit het tamelijk vastgelegde verloop van een bouwproces, van een programma van eisen naar ontwerp en realisatie. In de tijd waren echter

wel verschillen te zien, bijvoorbeeld bij het aantal maanden dat werd genomen voor een degelijke voorbereiding.

Onderstaand schema geeft de gefaseerde ontwikkeling van de cases beknopt weer. De meeste geïnterviewden hielden er duidelijke wensbeelden op na over de verdere stap(pen) die ze wilden zetten om de samenwerking verder gestalte te geven. Deze ‘aankomende’ stadia zijn cursief weergegeven.

SCHEMA 10: GEFASEERD ONTWIKKELINGSVERLOOP IN DE CASES

Stadia	Lering trekken	Doelen bepalen	Praktisch leren samenwerken	Structureren & optimaliseren	Relaties met alle partners verdiepen
Cases					
Wijspunt Leiden	Al bestaande samenwerking op andere onderwerpen	Samen doelen formuleren	Aan de hand van de praktijk doelen concretiseren	<i>Breder gaan werken (doelgroep, regio)</i>	<i>Opnieuw positioneren ten opzicht van de partners</i>
WJJ Ede	Knelpunten overlast leiden tot contact partners	Ontwikkeling gezamenlijke doelen	Doelen effectueren, werkwijze ontwikkelen	Stabilisatie en consolidatie, <i>doelgroep vergroten</i>	<i>Andere partners in de keten beter betrokken krijgen</i>
Ketenunits Amsterdam	Lering trekken uit bestaande samenwerking	Ontwikkeling gezamenlijke doelen	Doelen effectueren, werkwijze ontwikkelen	Stabilisatie en consolidatie, <i>vernieuwen werkwijzen</i>	<i>Betere aansluiting op jeugdzorg en gemeenten</i>
Veiligheids-huizen Utrecht/ Amersfoort	Lering trekken uit bestaande samenwerking	Gezamenlijk plannen maken en elkaar leren kennen	Praktisch samenwerken, team opbouwen	Werkwijze verbeteren, verder structureren	<i>Betere aansluiting op diverse partners; beleidsgericht problemen gaan oplossen</i>
Kulturhusen Overijssel	Gezamenlijke behoeften expliciteren	Functies van Kulturhus in ontwerp en bouw	Gebouw samen beheren, eigen voordelen realiseren	Samen nieuwe inhoudelijke activiteiten ontwikkelen	<i>Partners dieper betrekken, ook buiten Kulturhus</i>

Cursief ingevulde cellen zijn waargenomen mogelijkheden voor een volgende activiteit, nog geen bestaande praktijk.

Er lijkt een grondpatroon te zijn waarin samenwerking zich in het begin ontwikkelt. Er is een volgorde van stadia, waarin sommige stadia in elkaar overvloeien en andere duidelijk van elkaar zijn afgegrensd. De ervaringen in de cases laten zich samenvatten in een fasenmodel. Dit wordt hieronder uitgewerkt waarbij ter illustratie het ontwikkelingsverloop in één van de cases, het project Wijkgerichte Justitiële Jeugdzorg in Ede, wordt beschreven.

Lering trekken

Vaak kennen de partners elkaar al. Sterker nog: er is een al langer bestaande samenwerking, waarin de partners vertrouwd met elkaar zijn geraakt. Dat geldt zowel voor het persoonlijke niveau, waar medewerkers regelmatig contact hebben, als voor de organisaties, waartussen een vorm van overleg is geïnstitutionaliseerd. In de justitiesector kenden de politie, het Openbaar Ministerie en andere instanties elkaar al door experimenten met Justitie in de Buurt (JIB), een wijkgerichte aanpak van criminaliteit en overlast. In de Overijsselse dorpen bestonden vaak al contacten tussen de gemeente, openbare bibliotheken, plaatselijke

verenigingen en het welzijnswerk. Gedeelde activiteiten en contacten creëren vertrouwde en meestal ook een elementair vertrouwen. Bekend maakt bemind.

De bestaande samenwerking is vaak statisch, maar dan gebeurt er iets waardoor de stabiele situatie wordt verstoord. Het ministerie van Justitie besluit de JIB-experimenten te stoppen. In een gemeenteraad ontstaat ongerustheid over een achterblijvende aanpak of over afkalvende voorzieningen. Bij een openbare bibliotheek treedt een nieuwe directeur aan die wil dat haar organisatie de vleugels uitslaat. Die verstoring doorbreekt de vanzelfsprekendheid van het bestaande dienstpakket (en de samenwerking daar omheen) en roept een discussie op of het niet anders moet. Soms wordt er expliciet geëvalueerd en lering getrokken uit de bestaande situatie, de opbrengst van de huidige samenwerking maar ook de beperkingen daarvan. Doelen, cijfers, verwachtingen, wensen en procedures komen aan de orde. Gaat dat goed, dan ontstaat er inzicht in de grenzen van de huidige samenwerking en de mogelijkheden om het anders en beter te doen.

Project Wijkgerichte Justitiële Jeugdzorg Ede (1)

De gemeente Ede ervaart al jaren forse overlast van jongeren die in groepsverband vernielingen aanrichten, diefstal plegen en burgers intimideren. Die overlast loopt vaak over in criminaliteit. De jongeren zijn ten dele afkomstig uit een etnische minderheidsgroep waarin ouders weinig greep hebben op hun kinderen en gezinnen vaak in een maatschappelijk isolement verkeren. De jongeren komen regelmatig in aanraking met politie en justitie. De gemeente vindt dat er in de bestaande hulp- en strafvormen voor criminele en overlastgevende jongeren en hun gezinnen hiaten bestaan. Er zijn te weinig samenhangende behandel- en begeleidingsvormen. Verder ontbreekt een aanpak gericht op de groepen waarbinnen de jongeren opereren. Ook de politie ziet deze knelpunten. Gemeente en politie hebben contact met twee instellingen die meer naar buiten willen treden, de Stichting Bredervoort voor jeugdzorg en de justitiële jeugdinrichting De Sprengen. Door het bij elkaar komen van deze vier organisaties komt er zicht op een brede trajectaanpak in de jeugdketen en ontstaat een 'trekkende kern' van sleutelpersonen die een gezamenlijke opvatting over de aanpak ontwikkelt. Er is veel enthousiasme en overleg dat zich concretiseert in diverse startdocumenten.

Het 'lering trekken' kan uitgebreid en nadrukkelijk plaatsvinden, maar ook fragmentarisch en informeel. In het eerste geval is er sprake van evaluaties, workshops en projectvoorstellen. Bij een informele versnelling vinden er allerlei min of meer ongeplande gesprekken plaats, vaak in de marge van bestaand overleg. Maar in beide situaties ontstaat er een vaste groep personen waarbinnen de conclusie rijpt dat een volgende stap in de samenwerking nodig is. Deze groep is de drager van het initiatief dat zal leiden tot een nieuw of vernieuwd samenwerkingsverband. De dialoog in deze groep gaat dan geleidelijk over naar een volgende fase, waarin de doelen van de samenwerking opnieuw worden bepaald.

Doelen bepalen

Wanneer duidelijk is dat een nieuw of steviger samenwerkingsverband nodig is komen de partners bijeen om hiervan de contouren en doelen te bepalen. Vrijwel altijd gaat het dan om bestuurders of leidinggevendenden van de deelnemende organisaties, waarbij overigens ook vaak enkele toonaangevende professionals aanschuiven bij het overleg om inhoudelijke inzichten in te brengen. Deze fase van doelbepaling lijkt zelden te worden overgeslagen. Wel varieert de scherpheid. Als de partners goed lering hebben getrokken uit de al bestaande samenwerking hebben ze daar nu baat bij doordat ze nauwkeurig kunnen afbakenen wat de *meerwaarde* moet zijn van de hernieuwde samenwerking ten opzichte van wat al samen gebeurde. Op welke punten willen ze straks verbeteringen zien en hoe werken ze daar naar toe? Daarmee wordt ook bepaald hoe uitgebreid de keten en de verzameling partners moet worden om deze meerwaarde te realiseren – en of de kosten daarvan wel opwegen tegen de baten. De valkuil

die hierbij kan optreden is dat in het gesprek idealistische opvattingen gaan domineren, waarbij de samenwerking als een doel op zichzelf wordt geponeerd en niet als middel tot een doel daarbuiten. De partners 'geloven' dan in samenwerking en in de generieke heilzame effecten daarvan. De doelen blijven dan algemeen en geven geen grenzen aan. Het effect is een open en vrijblijvende consensus tussen de partners, vaak in de vorm van bestuurlijke convenanten die weinig handvaten bieden voor de uitvoering.

In de communicatie tussen de partners overheerst in deze fase een reflexieve modus. Het gedrag in de besprekingen is eerst terugblikkend, beoordelend, beschouwend, analyserend en later meer verkennend, grensverleggend en ambitieus. De reflectie kan zich richten op feiten en praktische wensen en doelen, blijft dan voornamelijk operationeel en weinig ambitieus maar wel realistisch. Als de reflectie meer wordt gekleurd door een brede blik, het verleggen van grenzen en hogere ambities leidt dit tot meer strategische doelen, maar met het risico dat er een hoog gegrepen visie uit komt die weinig past bij de gegeven situatie en de mogelijkheden van de partners.

Project Wijkgerichte Justitiële Jeugdzorg Ede (2)

De 'trekkende kern' van gemeente, politie en de twee jeugdzorginstellingen neemt het initiatief tot het project Wijkgerichte Justitiële Jeugdzorg (WJJ). Hiermee moet in samenspraak met de directe leefomgeving van de jongeren intensieve hulp- en straftrajecten worden aangeboden, vooral door intensieve coaching per jongere. Door deze wijkgerichte en sectoroverschrijdende aanpak willen de partners meer greep krijgen op de overlastgevende groepen in Ede. Het project wordt feitelijk gedragen door enkele leidinggevendenden bij de gemeente, de politie en de twee instellingen. De andere organisaties van de voorziene behandelingsketen, zoals het Openbaar Ministerie, de Raad voor de Kinderbescherming en de Jeugdreclassering zijn in dit stadium minder betrokken. Deze justitiepartners staan meer op afstand. De trekkende kern heeft nog weinig inzicht in de strafprocedures en de eisen die deze stellen aan trajecten. De justitiepartners stemmen in met het project WJJ, nemen ook deel aan bijeenkomsten, maar raken toch niet gemotiveerd om actief mee te doen met het WJJ-project. Het enthousiasme van de trekkende kern wordt dus niet gedeeld door partners die in de totale keten wel een cruciale rol hebben. Toch start het project in het najaar van 2004.

In het proces tussen de partijen leidt deze fase doorgaans tot een consensus tussen de partners, vooral op bestuurlijk niveau. De organisaties committeren zich aan samenwerking doordat de bestuurders een verband aangaan en hun vertrouwen daarin laten zien. Dat bestuurlijke vertrouwen heeft een politieke en een persoonlijke component. De politieke component is uitdrukking van het feit dat tussen de organisaties onderhandeld is over de samenwerking, dat de kosten en baten daarin met elkaar zijn afgewogen en afgesproken en dat er toezeggingen zijn gedaan voor de inzet vanuit elke partner. Dit vertrouwen is zakelijk en ritueel, één of meerdere partners kunnen er later op terugkomen wanneer er fricties ontstaan in de samenwerking en de oorspronkelijke afspraken kun kracht moeten tonen. De persoonlijke kant van het vertrouwen bestaat uit het gedeelde enthousiasme over de samenwerking en haar mogelijkheden en de verwachting dat de collega-bestuurders zich in de eigen organisatie sterk zullen maken om die gestalte te geven, desnoods tegen interne posities en weerstanden in. Maar bestuurders kunnen hier in een loyaliteitsconflict met het belang van hun eigen organisatie terecht komen en daarom is het lastiger om later hierop een beroep te doen. Doorgaans is de consensus voornamelijk politiek en blijven de doelen abstract en moeilijk te meten.

Tussen de fase van lering trekken en doelen bepalen naar de volgende fase van het praktisch samenwerken bestaat doorgaans een scherpe overgang. De activiteiten en processen zijn anders, evenals de actoren, hun gedragsmodus en de nagestreefde resultaten.

Praktisch samenwerken

Op enigerlei moment worden de doelen van de samenwerking in praktijk gebracht. Er ligt een uitvoeringsplan, de uitvoerenden komen bijeen (soms in een gezamenlijk gebouw), de diverse werkwijzen van de partners worden naast elkaar gelegd en men probeert tot afstemming te komen en soms tot één gezamenlijke werkwijze. Multidisciplinaire teams vergaderen veel, soms met steun van een externe coach. Er ontstaat een forse druk om samen tot iets nieuws te komen. Hoe brengen we verschillende gegevens, methoden, verantwoordelijkheden en communicatiestijlen bij elkaar? Wat moeten we combineren, wat houden we apart? Het beroep op de persoonlijke flexibiliteit en stressbestendigheid van de deelnemers is groot. Soms moeten professionele werkwijzen en mensbeelden worden 'ingeleverd' ten gunste van een gezamenlijke methode waarvan de waarde nog maar moet worden bewezen. In deze fase treden regelmatig ook misverstanden, fricties en conflicten op. De betrokkenen spreken elkaars taal niet, hanteren andere begrippen of indelingen binnen dezelfde werkelijkheid en moeten accepteren dat die relatief zijn en soms zelfs onhandig.

Project Wijkgerichte Justitiële Jeugdzorg Ede (3)

De praktijk blijkt een harde leerschool. Een startdag van WJJ verloopt moeizaam waardoor het aanvankelijke enthousiasme afneemt en vooral de justitiepartners weer terugvallen op hun eigen doelen en optiek. Wel zet de politie een operationeel team op, er wordt een casusoverleg gestart en coaches aangesteld. In het casusoverleg gaan de partners de jongeren bespreken en degenen die dreigen af te glijden doorverwijzen naar de WJJ-coaching. De aanpak moet echter nog worden uitgevonden, er ligt geen ontwerp van het werkproces. Dit gebeurt in enkele confrontaties. Steeds wordt de vraag gesteld wie op welk moment verantwoordelijk is voor wat. Binnen het casusoverleg zijn er fricties, die na verloop van tijd wel leiden tot beter begrip en onderlinge souplesse. De praktijk legt de knelpunten bloot en prikkelt om tot nieuwe oplossingen te komen. Daarbij moeten de professionals uit de straf- en zorgsectoren ook elkaars werkwijzen en waarden leren kennen. Toch komt de aanpak niet breed van de grond en raken niet alle organisaties in de keten ingesteld op het WJJ-project.

Als het lukt om deze frustraties en irritaties samen te verwerken, uit te spreken en op te lossen is er veel bereikt. Vinnige woordenwisselingen monden na verloop van tijd uit tot groter onderling begrip. Men accepteert – soms schoorvoetend – de waarde van de andere kijk. De medewerkers van de andere organisaties transformeren van potentiële tegenstanders naar aanvaardbare gesprekspartners en daarna – idealiter – tot collega's in het nieuwe verband. Dan worden mails geCC-ed en mobiele telefoonnummers uitgewisseld om tussen de vergaderingen door elkaar snel te kunnen vinden. Deze stap van formele naar informele uitwisseling markeert een geslaagde teamvorming. Het is een essentieel procesresultaat in de samenwerking. Dat is niet vanzelfsprekend. Wanneer fricties blijven, soms impliciet en ondergronds, blijft een lichte distantie bestaan tussen de uitvoerende professionals en stopt de communicatie buiten de formele overlegmomenten. Men spreekt alleen af wat strikt nodig is en neemt verder geen initiatief. De samenwerking stagneert.

In deze fase van praktisch leren samenwerken zijn de uitvoerende medewerkers aan zet. Hun taak is om de werkprocessen te combineren en daarvoor geschikte vormen te vinden. Dit vereist pragmatisme en pioniersgeest. Het gedrag is gericht op concrete problemen en werkbare oplossingen, maar in het licht van het samenwerkingsdoel. Dat laatste kan het nodig maken om soms de grenzen van het gebruikelijke en zelfs van het toegestane op te zoeken: 'bending the rules'. Als een bestaande oplossing niet werkt, improviseer dan een nieuwe. Professionele specialisten met een beperkte beroepsopvatting lopen hier vast, maar degenen met een meer open en nieuwsgierige blik, die het uitdagend vinden om nieuwe dingen uit te proberen, krijgen de ruimte. In het laatste geval kunnen bestaande werkprocessen behoorlijk op de schop komen. Dit leidt tot een volgende fase: structureren.

Structureren

Samen een nieuw gebouw gaan gebruiken vraagt om planning, beheer en exploitatie. Er is overeenstemming nodig over vierkante meters, indelingen, bezettingsschema's, tarieven en begrotingen. Samen cliënten registreren, bespreken en behandelen veronderstelt hetzelfde type gegevens, een vergelijkbare manier van diagnostiseren en een heldere taakverdeling. Samen crises en calamiteiten oplossen gaat uit van een gedeelde voorbereiding en afspraken over taken, bevelvoering en communicatie, inclusief het oefenen daarin. Werkprocessen voegen zich niet vanzelf in elkaar, meestal vereist dit een nauwgezette activiteitenanalyse en een beproefd overleg- en sturingsmodel. Dit is structureren. In bureaucratische zin wordt dit zichtbaar in actielijsten en procesboeken. In de organisatorische dimensie wordt een formatie bepaald, een overlegstructuur ingericht en worden coördinatoren aangewezen. Structureren is een activiteit voor de uitvoering, maar vraagt om een bredere kijk dan alleen de pragmatische blik van de probleemoplosser. Er is kennis en ervaring nodig van een deugdelijke inrichting van werkprocessen, van professionele methoden op verschillende gebieden, op het terrein van communicatie en verantwoordelijkheden. Meestal hebben daarom in deze fase de leidinggevenden een grotere rol. Het gaat vooral om het middenkader en de operationele leidinggevenden: de teamleiders, afdelingshoofden of gebiedsmanagers. Soms leveren ook externe adviseurs een bijdrage.

Het is in deze fase van de samenwerking dat er voor het eerst inhoudelijke resultaten zichtbaar worden. Gebouwen worden samen benut, cliënten worden meer persoonlijk behandeld en werkprocessen gestroomlijnd. Deze resultaten blijven vaak nog beperkt. Het gebouw wordt alleen beheerd en geëxploiteerd. De groep cliënten die echt behandeld wordt is vaak nog klein. Wanneer het gaat om meer grootschalige processen van verwerking of behandeling van cliënten beperken de verbeteringen zich tot procedurele vereenvoudiging en versnelling of tot (juridisch-)administratieve compleetheid: alle informatie bijeengepakt in één dossier. Belangrijke stappen vooruit, maar vaak wat ontnuchterend ten opzichte van de samenwerkingsdoelen, die vaak veel omvattender gesteld zijn.

Project Wijkgerichte Justitiële Jeugdzorg Ede (4)

De instroom van jongeren in het WJJ-project blijft laag doordat het casusoverleg met de bredere groep partners moeizaam blijft verlopen. Sommige deelnemers zijn af en toe afwezig, doen niet actief mee en brengen maar mondjesmaat informatie over de jongeren in. Al langer bestaande visieverschillen over straffen versus begeleiden steken af en toe weer de kop op. De afbakening van het casusoverleg ten opzichte van andere beslisstructuren blijft onduidelijk en er ontstaat een concurrentiegevoel tussen deze structuren en tussen partners. Op bestuurlijk niveau stagneert de samenwerking tussen de 'trekkende kern' en de justitiepartners. Inhoudelijk zijn er debatten over welke activiteiten onder de keten vallen en welke niet. De brede doelen van WJJ krijgen buiten de kernpartners weinig steun. De Raad voor de Kinderbescherming en de Jeugdreclassering vragen zich af of het aanbod van WJJ-begeleiding niet verdubbelt met wat zij al eerder aan zorg konden inschakelen. Door de bestuurlijke afstand blijven de professionals in het casusoverleg zich ook terughoudend opstellen. Er ontstaat een bestuurlijke impasse die na een stevig optreden van de burgemeester vermindert, maar niet helemaal verdwijnt.

De eerste resultaten worden dus zichtbaar, maar in het licht van de ambities en doelen vallen ze vaak tegen. Dit wordt vaak ook zo ervaren door de uitvoerende medewerkers in de samenwerking. Professionals, vrijwilligers en coördinatoren verzochten soms dat in de samenwerking nog zoveel méér mogelijk is dan nu is bereikt. Er moest veel worden overlegd, samen geploeterd en uitgedacht om tot de huidige resultaten te komen en nóg zijn de echte doelen niet gehaald. De grootste wens is doorgaans verbreden en verdiepen. Maar ook hier ligt weer een scherpe grens.

Verbreden en verdiepen

Wanneer lering is getrokken uit bestaande relaties, doelen zijn gesteld voor een nieuwe of vernieuwde samenwerking, uitvoerenden hebben leren samenwerken en werkprocessen zijn gestructureerd, dan nog is het resultaat doorgaans beperkt. De voordelen zijn vooral praktisch en intern en minder strategisch en extern. Bij herhaling wordt de wens uitgesproken om de samenwerking meer stevigheid te geven. De direct betrokkenen hebben het gevoel nog teveel in de marge te opereren. Ze willen dat in het nieuwe gebouw nieuwe gezamenlijke activiteiten van de grond komen, dat de hele doelgroep wordt bereikt, de behandelingsketen wordt verlengd, daartoe meer partners echt in het spel komen en dat deze partners op meer punten gaan samenwerken. Slechts in weinig gevallen wordt deze ideale situatie bereikt en raken de coöperatieve wensen vervuld. Ook in praktijksituaties met een langdurige en ruime ervaring met samenwerking wordt deze behoefte geuit. Er wordt vrijwel altijd een spanning gevoeld tussen de huidige, beperkte samenwerking en de potentiële rijkdom aan resultaten van een geïntensiverde samenwerking.

Verbreden en verdiepen wil zeggen dat de samenwerking tussen de organisaties compleet wordt gemaakt. De betrokkenen ervaren de ambitie om de samenwerking uit te breiden naar alle werkprocessen en alle partners die relevant zijn om tot een volledige behandeling van een probleem of cliënt te komen. Daartoe blijkt afstemming nodig op alle niveaus: bestuurlijk, uitvoerend-professioneel en in het management. De laatste groep heeft hierbij een essentiële rol omdat het gaat om het herstructureren van de eigen organisatie met het oog op deze complete samenwerking. Het middenmanagement heeft de sleutelpositie, terwijl juist deze groep vaak het sterkst is georiënteerd op de eigen procedures, systemen en continuïteit van de organisatie. In de casuïstiek komen op dit punt drempels naar voren, die verklaren waarom er een spanning blijft tussen de bestaande en de gewenste samenwerking.

Er is mogelijk ook nog een tweede barrière. Verbreding en verdieping van samenwerking stellen hoge eisen aan de samenhang en eensgezindheid tussen de partners. In de meeste succesvolle praktijksituaties is er sprake van een uitgesproken en duurzaam verbindend gedrag *tussen vrijwel alle partijen* die relevant zijn voor de samenhangende dienstverlening of behandeling. Verbindend wil zeggen: de andere partners opzoeken in plaats van afwachten, bij nieuwe problemen uitgaan van een gezamenlijke aanpak en oplossing in plaats van separaat optreden en eigen oplossingen, collegiale contacten met collega's in de partnerorganisaties steeds onderhouden en verstevigen. Dit gedrag blijkt niet vanzelfsprekend te zijn en moet worden geleerd.

Project Wijkgerichte Justitiële Jeugdzorg Ede (5)

Begin 2006 is de WJJ-aanpak geconsolideerd. Inhoudelijk heeft het project resultaten afgeworpen. De door WJJ begeleide jongeren vertonen minder probleemgedrag en geven ook minder overlast. Wel stellen sommigen zich de vraag of dat komt door de WJJ-coaching dan wel door andere factoren, zoals het meer actieve optreden van de politie of de meer algemene trend van afnemende criminaliteit. Toch heeft WJJ wel enig aanzien gekregen. Er is een kleine kerngroep van betrokken professionals ontstaan die casuïstiek behandelt, nieuwe oplossingen bedenkt, zich binnen de eigen organisatie sterk maakt voor WJJ en routines in de ketenaanpak heeft ontwikkeld. De WJJ-aanpak is binnen deze groep geaccepteerd. Vanuit de 'trekkende kern' wordt een mogelijk uitbreiding van het WJJ-project voorgesteld tot buiten de groep overlastjongeren en ook naar een groter gebied. Deze verbreding is al eerder in het project doorgevoerd, maar heeft toen maar beperkt geleid tot grotere instroom. Het voorstel tot uitbreiding roept bij de andere partners kritiek op: de verdubbeling met hun bestaande aanbod aan begeleiding zou daarmee alleen maar toenemen. Het voorstel verdwijnt van tafel.

Verbreden en verdiepen komt naar voren als een gewenste maar ook als een problematische ontwikkelingsfase in de samenwerking. Er treden knelpunten op bij de sleutelrol van het

middenmanagement en het vereiste verbindende gedrag over de hele behandelingsketen. Deze resulteren in een scherpe grens met de vorige fasen.

Samenwerking komt dus op gang in een gefaseerd proces van reflectie naar pragmatische actie naar vervolgens – idealiter – verdere verbinding. Soms gaan stadia soepel in elkaar over, soms is er sprake van harde grenzen daartussen.

SCHEMA 11: GEFASEERDE ONTWIKKELING VAN DE SAMENWERKING

Stadia	Lering trekken	Doelen bepalen	Praktisch samenwerken	Structureren	Verbreden en verdiepen
Dominante activiteit	Gezamenlijke doelbepaling, vooral door bestuurders en leidinggevend		Praktisch samenspel, vooral door uitvoerende professionals. Structureren door operationele leidinggevend en middenkader		Afstemming tussen partners, op meerdere niveaus, vooral door (midden)managers
Modus	Reflexief, gericht op wensen en plannen		Pragmatisch, gericht op acties en concrete doelen en resultaten		Verbindend, gericht op versterking van relaties
Inhoudelijke voortgang	Heldere resultaatdoelen verhelderen de meerwaarde van de samenwerking ten opzichte van de bestaande situatie		Efficiënte en effectieve werkprocessen tussen de direct betrokken uitvoerenden		Geharmoniseerde resultaatdoelen en werkprocessen van alle relevante ketenpartners over de behandelingsketen ('sluitende keten')
Procesmatige voortgang	Consensus van bestuurders en leidinggevend over de resultaatdoelen		Teamgeest en betrokkenheid van uitvoerende professionals op de samenwerking		Interactie en sturing tussen en binnen alle ketenpartners met het oog op de samenwerking
Doelbereik	Geen		Beperkt ten opzichte van doelen: -veel kwaliteit, weinig kwantiteit (b.v. kleine groep cliënten) -veel kwantiteit, weinig kwaliteit (b.v. administratieve efficiency)		Dekkend ten opzichte van doelen: kwaliteit én kwantiteit

Dominante activiteit: voornaamste bezigheid in het stadium, gedragen door specifieke actoren

Modus: voor dat stadium kenmerkend type gedrag en attitude van deelnemers

Inhoudelijke voortgang: verheldering of oplossing van gestelde taken en doelen en daarop gerichte aanpak

Procesmatige voortgang: veranderingen in de interacties en relaties tussen de partners

Doelbereik: mate waarin de door de partners gestelde doelen zijn gerealiseerd.

7.2 Ontwikkelingsvarianten

Hierboven is het op gang komen van samenwerking beschreven in ideaaltypische termen. Er is een ontwikkelingsverloop van reflectie naar actie en verdere verbinding, zij het met harde overgangen tussen de fasen. Opvallend is dat in geen van de cases melding wordt gemaakt van een ontwikkelingsstrategie die zich uitstrekt van de startsituatie naar een te bereiken toestand over enkele jaren. Weliswaar worden er doelen geformuleerd en zijn er ook beelden over de ideale situatie na verloop van tijd, maar er is weinig sprake van een gefaseerde aanpak die deze begin- en eindsituatie verbindt. Voor zover er sprake is van strategieën worden deze geformuleerd als het invoeren van een inhoudelijk en praktisch ontwerp, maar niet in termen van een ontwikkelingsverloop waarin samenwerking via vooraf doordachte stappen wordt

opgebouwd. Strategieën hebben het karakter van een min of meer spontaan verschijnend patroon van handelingen en niet van een plan (Mintzberg, 1995, pag. 13-16).

Deze constatering wordt in het onderzoek op één punt gecorrigeerd. In de tweede hoofdfase, van praktisch samenwerken en structureren, komen deze twee subfasen in tegengestelde volgorde voor in een maatschappelijk vergelijkbare uitgangssituatie. Dat levert verschillende uitkomsten op.

De Ketenunits in Amsterdam werden ingevoerd na een grondige gezamenlijke evaluatie van de bestaande samenwerking in de vorm van Justitie in de Buurt (JIB). Deze evaluatie leidde tot een ontwerp voor de Ketenunits in een procesboek waarin de procedures, functies en structuur van de samenwerking concreet werden vastgelegd. Elk team in een Ketenunit startte met een eigen ketenregisseur en een teamcoach. Het resultaat was een snelle start van de Ketenunits, die in de betrekkelijk korte tijd van een jaar tot de verwachte administratieve productie kwamen. Ook een latere evaluatie wees uit dat de processen voldeden aan de verwachtingen. Uit de interviews kwamen ook beperkingen naar voren. De nadruk lag sterk op de goed 'ingeregelde' administratieve processen en de strak daarbij aansluitende personeelsformatie. Binnen die kaders kwam men weinig toe aan het dieper bespreken van individuele casuïstiek. Ook de later toegevoegde zorgcoördinatoren, die de ketenaanpak moesten verruimen, hadden moeite om hun plek en bijdrage in de Ketenunit te vinden.

De Veiligheidshuizen in Utrecht en Amersfoort startten veel meer met een open concept, waarbij de partners na een evaluatie van de bestaande samenwerking in één van de wijken (eveneens JIB) tot overeenstemming kwamen over de 'opschaling' van het JIB naar een veiligheidshuis voor de hele stad, de globale inrichting daarvan en de bijdrage en bezetting vanuit elke partner. Hier werd gekozen voor een groeimodel, waarbij de professionals in de uitvoering vanuit eigen ervaring de werkprocessen gestalte moesten geven en er ook pas later een coördinator werd aangesteld. De te bereiken doelen van de gezamenlijke werkprocessen werden ook ruim gesteld en lieten verschillende accenten toe. Het resultaat van deze aanpak was dat langer dan in Amsterdam moest worden gezocht naar de 'inregeling' van de werkprocessen in het veiligheidshuis en dat in de tussentijd ook taken verschoven tussen het Openbaar Ministerie en het veiligheidshuis. De structurering van processen duurde dus langer. Het voordeel van het open ontwikkelingsconcept was dat er meer ruimte was om aparte acties en nieuwe projecten te organiseren als dat voor criminaliteitsbestrijding nodig leek (b.v. een intensieve nachtelijke handhavingssactie met de politie).

De keuze om eerst te structureren en vervolgens praktisch te gaan samenwerken of andersom kan dus worden gemaakt in een min of meer overeenkomstige uitgangssituatie. De taken en de maatschappelijke omgeving van Ketenunits en Veiligheidshuizen zijn goed vergelijkbaar. Kennelijk ligt hier een vrijheid om naar eigen voorkeur een ontwikkelingsvariant te kiezen, met daarmee ook andere resultaten op korte termijn. De uitkomsten op langere termijn moeten nog blijken.

7.3 Ontwikkelingsstadia en resultaten

Dit hoofdstuk is gestart met de vraag of de getrapte opbouw van het samenwerkingsresultaat misschien verklaard kan worden uit de manier waarop samenwerking op gang komt. De resultaten komt getrapt tot stand en de samenwerking wordt in stadia opgebouwd. Zijn deze ontwikkelingsstadia een indicatie of een oorzaak van de resultaatniveaus? Inhoudelijk bewegen de resultaten zich van praktische doelen naar bredere effecten. De ontwikkelingsstadia gaan van praktisch samenwerken naar verbreding. Vanwege deze inhoudelijke overeenkomst ligt het voor de hand om de stadia en de resultaatdoelen op elkaar te betrekken. Mogelijk is er een samenhang tussen de gefaseerde (en op de hogere niveaus moeizame) realisatie van resultaatdoelen en de ontwikkelingsstadia. De resultaten van samenwerking komen dan voort uit stappen in de ontwikkeling van die samenwerking. Deze veronderstelling raakt de

onderzoeksvraag naar de relatie tussen het ontwikkelingsverloop en de resultaten van samenwerking. Maar om deze vraag te kunnen beantwoorden moet het ontwikkelingsverloop eerst preciezer in kaart worden gebracht.

TUSSENSTAND 3

In de cases komen allerlei condities naar voren, maar zijn die in een patroon te passen? De condities volgen elkaar vaak in de tijd op, dus is het de vraag of het ontwikkelingsverloop van samenwerkingsverbanden een fasering laat zien. In de cases zijn vergelijkbare stadia aangetroffen.

Samenwerkingsverbanden ontwikkelen zich vanaf de start in vijf stadia:

- . **lering trekken**
- . **doelen bepalen**
- . **praktisch samenwerken**
- . **structureren**
- . **verbreden en verdiepen.**

De stadia volgen de route van denken naar doen en vervolgens verstevigen. Gebeurt dat volgens een expliciete ontwikkelingsstrategie? Vrijwel niet. Er is alleen verschil in de eerste stadia tussen een ontwerp-aanpak en een open 'werkende weg'-aanpak, maar die strategie omvat niet het hele ontwikkelingsverloop. Strategieën zijn kennelijk impliciet of partieel.

Mogelijk is er een relatie tussen de vijf ontwikkelingsstadia en de mate waarin de doelen van het samenwerkingsverband worden bereikt. Hoe verder het samenwerkingsverband is voortgeschreden in de stadia, hoe omvattender de resultaten die gehaald worden. Het ziet er alleen naar uit dat die progressie er lang niet altijd in zit. Verbreding blijft vaak uit. Waar komt dat door? Daartoe moet het ontwikkelingsverloop preciezer in kaart worden gebracht. Dat kan gebeuren door de in de cases bij de stadia genoemde condities concreet te beschrijven. Dit gebeurt in de nu volgende hoofdstukken, die de vijf stadia volgen zoals hierboven genoemd.

8 Lering trekken

Dit hoofdstuk in het kort:

- In het eerste stadium van samenwerking ontstaat onvrede over de bestaande samenwerking en gaan de partners op zoek naar verbetering. Dit is vooral een reflexief proces
- Als condities komen naar voren de al bestaande samenwerking, urgentiebesef, initiatief en regie van de nabije overheid, verstrekking van (extra) subsidie, gezamenlijke voorbereiding en draagvlak en tijdige betrokkenheid van alle relevante partners
- De conditie 'al bestaande samenwerking' staat tamelijk los van de andere condities. Bij deze andere condities spelen de overheid en bestuurders een belangrijke rol, bij de bestaande samenwerking is de invloed van managers en professionals groter
- In het ontwikkelingsverloop treedt een invloedsverschuiving 'naar boven' op, van een gespreide bijdrage en invloed van actoren in de situatie van bestaande samenwerking naar een grotere invloed van overheid en bestuurders wanneer het gaat om actief 'lering trekken'.

8.1 Beschrijvingswijze

In de nu volgende hoofdstukken wordt een beschrijving gegeven van de verschillende stadia van de ontwikkeling van samenwerking zoals die in het vorige hoofdstuk zijn benoemd. Elke beschrijving heeft de volgende indeling:

- ontwikkelingsstap: wat beweegt tot verandering?
- condities: wat beïnvloedt het resultaat?
- bijdragen van actoren: wie speelt een rol?

Ontwikkelingsstap

Elk stadium van het ontwikkelingsverloop wordt gekenmerkt door behoeften of spanningen die stimuleren tot beweging en verandering. De samenwerking vereist acties in een bepaalde richting. Het ligt voor de hand die te ondernemen, maar daarbij kunnen ook complicaties optreden. In kort bestek zijn deze in het vorige hoofdstuk beschreven.

Conditie

De geïnterviewden in meerdere cases en sectoren noemen condities die van invloed zijn op het resultaat van de samenwerking. Sommige worden enkele keren genoemd, andere komen steeds terug. In wisselende bewoordingen worden regelmatig dezelfde kernpunten aangeduid. Hoe vaker dat gebeurt, des te meer is het aannemelijk dat ze algemeen gelden, zeker als ze worden waargenomen in uiteenlopende situaties.

Conditie blijkt te variëren in hun gedaante. Ze kunnen een begintoestand zijn, een activiteit van de partners of een gekozen vorm van de samenwerking. Soms zijn ze tamelijk concrete en zelfs meetbare feiten en soms nauwelijks te objectiveren activiteitenpatronen, gevoelens of menselijke kwaliteiten. Opvallend is wel dat ze altijd wel gebonden zijn aan het *gezamenlijke handelen*. Uitgesproken psychologische of algemeen-maatschappelijke factoren worden niet genoemd, met een enkele uitzondering.

Conditie zijn geen panacees. Ze stimuleren samenwerking maar garanderen die niet. Elke conditie heeft een beperkte werking en onder bepaalde omstandigheden kan een conditie zelfs contraproductief zijn. Er is een kracht en er is een zwakte.

Bijdragen van actoren

In de verschillende stadia van het onderzoek zijn door de geïnterviewden vele condities voor succes en falen van samenwerking genoemd. Deze condities werden meestal inhoudelijk en concreet onder woorden gebracht, als een bepaalde actie of expressie. Bij veel condities werd ook verwezen naar degene die hiervan de drager was. Daarbij zijn deze dragers vrijwel altijd te generaliseren naar een actor die een algemeen gebruikelijke rol uitoefende.

In vrijwel alle cases werden de volgende actoren genoemd:

- overheid
- bestuurders
- managers
- professionals
- regisseurs
- burgers.

Hieronder worden deze actoren getypeerd op grond van de ervaringen in de cases en van de uitspraken van de experts.

Overheid

In alle cases was de overheid in beeld, veraf of dichtbij. Meestal ging het om de gemeente als lokale overheid, maar vaak ook om een subsidiërende of meesturende provincie en zeker ook de regelgevende en stelselverantwoordelijke rijksdepartementen. Toch staat de gemeente op de voorgrond als de overheidslaag die het meest direct te maken heeft met maatschappelijke problemen en daarom het meeste belang heeft bij samenwerking. De gemeente formuleert beleid, stelt regels op, initieert, stuurt, bemiddelt, subsidieert en treedt op als opdrachtgever voor specifieke instellingen zoals welzijnsorganisaties en de politie voor de openbare orde en veiligheid. Contacten met de hogere overheden komen vaak ook via de gemeente tot stand.

Bestuurders

Elke partnerorganisatie heeft een bestuur. Dit kan zijn een raad van bestuur of een directeur-bestuurder van een instelling, een korpschef van een politieregio of een hoofdofficier van justitie. Het gaat om de organisatiebestuurders, niet om leden van het openbaar bestuur als burgemeester of wethouders (die hier tot de overheid worden gerekend). De kernverantwoordelijkheid van organisatiebestuurders is de professionele kwaliteit en de continuïteit van de organisatie. Die taak oefenen ze meestal uit door leiding te geven aan managers (zie hieronder) en te beslissen over beleid, formaties, financiën en het aangaan van samenwerking met andere organisaties. Meestal staan ze onder toezicht van een raad van toezicht maar soms ook een van hoger bestuurlijk niveau, zoals bij het parket van het Openbaar Ministerie of bij lokale vestigingen van grote zorginstellingen.

Managers

Tussen de bestuurders en de uitvoerende professionals (of vrijwilligers) bestaat meestal een leidinggevende laag die verantwoordelijk is voor de gang van zaken in de organisatie en bij de uitvoering. Het zijn afdelingshoofden, regiomanagers, teamleiders of coördinatoren. De uitvoerende medewerkers leggen aan hen verantwoording af en zelf doen de managers dat weer aan hogere managers of bestuurders. Managers beslissen over geld en formaties en daarmee ook over de inzet van medewerkers. Doorgaans zijn ze sterk gericht op de werkprocessen binnen de eigen organisatie en manifesteren ze zich minder naar de omgeving, zeker niet naar burgers of beleidsmakers. In de praktijk geven zij inhoud aan beleid en prioriteiten en bepalen daarmee ook de handelingsruimte van professionals.

Professionals

De feitelijke kwaliteit van de samenwerking ligt in handen van de professionals. Dat betreft in dit geval niet alleen de specialistische en vaak hoog opgeleide uitvoerenden (veel aanwezig in het publieke domein), maar ook actieve vrijwilligers. In sommige sectoren (cultuur, zorg) hebben de niet-gesalarieerden een stevig aandeel in de dienstverlening en spelen ze ook een rol in de samenwerking. Hoe specifiek en langer de uitvoerende medewerker is opgeleid, des te ruimer is doorgaans zijn of haar verantwoordelijkheid, handelingsruimte, zelfsturing en autonoom gedrag (verschillende aspecten die vaak samengaan maar niet altijd). Professionals definiëren het concrete probleem en de aanpak, de diagnose en de behandeling, de cliënt en de methode. In organisaties waarin de nadruk ligt op de professionele autonomie is hun invloed op de uitvoering doorslaggevend en hebben managers een meer beheersmatige dan een inhoudelijke macht.

Regisseurs

Samenwerking behoeft leiding. In een niet-hiërarchisch verband lijkt dat vreemd, maar toch kennen vrijwel alle samenwerkingsverbanden hun ketenregisseurs, netwerkcoördinatoren, procesmanagers of casusoverleg-voorzitters. De regisseurs zijn doorgaans aangesteld bij één van de partnerorganisaties (doorgaans de dominante) en leggen verantwoording af aan een stuur- of regiegroep. Ze geven leiding aan de uitvoerende professionals zonder hun werkgever te zijn. Deze constructie komt overigens ook vaak binnen instellingen en bedrijven voor bij projectorganisaties of programmaverbanden. Hun rol is vergelijkbaar met projectleiders in professionele organisaties en in de zakelijke dienstverlening, maar ook met projectmanagers in joint ventures of bouwcombinaties.

Burgers

Samenwerking in de publieke dienstverlening richt zich vrijwel altijd op burgers, direct of indirect. In de eerste hoofdstukken is beschreven dat dit ook het lastige is van samenwerking in de publieke dienstverlening. Het gaat om venijnige vraagstukken in meerdere leefgebieden met onvoorspelbare effecten en reacties van betrokkenen. Burgers zijn object en vaak ook subject van publieke samenwerking. Ze figureren als stemmers, actieve bewoners, overlastgevende jongeren, criminelen, cliënten, consumenten, leerlingen, vrijwilligers en opdrachtgevers met een persoonlijk budget. In deze veelheid van posities hebben ze één ding gemeen: ze bepalen het eindoordeel of publieke samenwerking succesvol is of niet. Zo niet als klagende klant dan wel als boze burger in het stembokje. Steeds nemen ze samenwerking de maat. In de publieke opinie en de media lijken opinieonderzoeken en straatinterviews bij burgers gezaghebbend geworden, inclusief de journalistieke projecties en beeldvorming die daarbij horen.

In de rest van dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van het eerste stadium van 'lering trekken'. Tijdens het begin van de samenwerking zijn of ontstaan er condities die uiteindelijk gevolgen hebben voor het succes ervan. Hierbij kan het gaan om al bestaande omstandigheden maar ook om wat er gebeurt in de eerste contacten of tijdens de eerste pogingen om een bestaande samenwerking te intensiveren. Deze begincondities zijn dus soms al gegeven of ze worden gecreëerd tijdens de openingszettingen.

8.2 Ontwikkelingsstap 'lering trekken'

Maatschappelijke vraagstukken zijn zelden nieuw en vaak hebben ze een voorgeschiedenis van allerlei analyses en pogingen om tot een oplossing te komen. Deze pogingen vinden niet in een sociaal vacuüm plaats, maar in een gegeven lokale context. Bij de oprichting van Kulturhusen noemen de geïnterviewde deelnemers de gezamenlijke zin en sociale verbanden in een dorp als een essentiële basis voor het initiatief. In de ene situatie werd de lokale dorpscultuur getypeerd als afwachtend en passief, mogelijk te verklaren uit een verleden van grote armoede. Hier lukt het niet om de vrijwilligers bij de verschillende partnerorganisaties van het Kulturhus met elkaar te laten samenwerken. Een ander Kulturhus ontstond in een omgeving met juist veel gezamenlijke zin, waar bewoners het vanzelfsprekend vonden om samen de handen uit

de mouwen te steken en bij te dragen aan de inrichting en het beheer van het gebouw. Culturele context is een component van bestaande samenwerking. Dat geldt evenzeer voor het klimaat binnen en tussen de partnerorganisaties. Bestuurders en managers kennen elkaar vaak goed, soms al jarenlang, en dat geeft een elementair vertrouwen dat als een gunstige conditie voor samenwerking wordt genoemd. Opvallend is dat dit vooral naar voren komt in cases in kleine en middelgrote steden, zoals Leiden en Groningen, maar soms ook in oudere stadswijken in grote steden (Delfshaven). De verklaring zou kunnen zijn dat hier een stabiele groep besluitvormers en opinion leaders functioneert, die zich collectief verantwoordelijk voelt voor het reilen en zeilen van de plaatselijke samenleving.

Hoe ontwikkelt samenwerking zich tegen deze achtergrond? Vaak wordt er al samengewerkt, maar alleen incidenteel en projectgewijs. Het Openbaar Ministerie is gestart met een lokaal kantoor (JIB - Justitie in de buurt) en betreft daarbij de politie en de jeugdreclassering. De lokale historische vereniging houdt af en toe een expositie in de openbare bibliotheek. In de traditie van stadsvernieuwing overleggen de gemeente, bewoners, de winkeliersvereniging en een woningcorporatie over de herstructurering van een buurt. De samenwerking richt zich op concrete situaties en problemen en heeft nog geen vaste vorm. Ze fluctueert mee met de maatschappelijke vraagstukken en de reacties van de verschillende partijen daarop. Zo wordt al vele jaren gesleuteld aan de samenhang in de zogenaamde Suwi-keten maar komen de partners niet echt tot een stevige samenwerking vanwege de wisselende urgentie van het werkloosheidsvraagstuk en het veranderlijke overheidsbeleid voor de sector. De samenwerking is nog betrekkelijk vormeloos en dat leidt geleidelijk tot een behoefte bij de partners om tot meer resultaat te komen. Soms neemt die behoefte de vorm aan van ergernis. In Rotterdam was er in 2001 bij gemeentelijke bestuurders en managers frustratie ontstaan over de zogeheten 'projectencarrousel', de vele initiatieven om de veiligheid in de stad te verbeteren maar die te onafhankelijk waren gebleven en over het geheel weinig effect hadden gehad.

Een vaak statische situatie van beperkte samenwerking loopt betrekkelijk vloeiend over in een eerste ontwikkelingsfase van een samenwerkingsverband. Duidelijk wordt dat de bestaande samenwerking ineffectief is of in een andere opzet meer resultaat kan opleveren. Een evaluatie van het project Justitie in de Buurt wijst bijvoorbeeld uit dat het 'buurtkantoor' van het Openbaar Ministerie in een behoefte voorziet maar tevens de andere partners te weinig heeft betrokken bij het gebiedsgerichte optreden. Het project schiet tekort maar smaakt naar meer. In Rotterdam werd de conclusie getrokken dat de 'projectencarrousel' te weinig had geleid tot een aantoonbare verbetering van de veiligheid in de stad. Een meer structurele oplossing was nodig. Maar welke? Er ontstaat een klimaat waarin de partners met elkaar de dialoog aangaan om uit te vinden wat er anders en beter moet. Men reflecteert samen. Er worden evaluaties uitgevoerd en bijeenkomsten belegd. In de beleidsplannen wordt meer naar elkaar verwezen en wordt samenwerking als een doel genoemd, overigens vaak nog zonder concrete invulling.

De gezamenlijke reflectie leidt tot meer focus. De problemen worden duidelijker in kaart gebracht, vaak ook gekwantificeerd. Het urgentiebesef neemt toe. Vaak werkt een min of meer externe gebeurtenis hierbij als een katalysator. Uit de cases komen diverse omstandigheden naar voren. De verkiezingsoverwinning van Leefbaar Rotterdam, die concrete eisen stelde aan het veiligheidsbeleid. Het aantreden van een nieuwe wethouder in een Overijsselse gemeente. Een gemeentelijke herindeling. Twee organisaties in de jeugdzorg die zochten naar nieuwe activiteiten en daarbij een oplossing konden formuleren voor de jeugdoverlast in Ede. De door de regering ingestelde Taskforce Jeugdwerkloosheid die door haar landelijke campagne een impuls gaf aan de lokale samenwerking tussen gemeente, CWI en werkgevers. Deze prikkels helpen de partners om in hun dialoog scherp te krijgen hoe het komt dat de bestaande samenwerkingsprojecten inadequaat zijn en op welke punten een verdieping en versterking nodig is. De gesprekken kunnen het karakter krijgen van een intellectuele zoektocht, waarin het mantra van gewenste samenwerking idealistisch wordt herhaald, maar waarbij concreetheid uitblijft. Het gaat vaak om onbekend terrein en de partners zijn voorzichtig. Waar binden ze zich aan? De betrokken partnerorganisaties zijn afwachtend maar ook alert. Nieuw beleid van de

overheid betekent nieuwe kansen en budgetten en de uitdaging is om daar op in te springen. De organisatie die het initiatief naar zich toehaalt kan zijn positie versterken.

8.3 Condities

Al bestaande samenwerking

In het publieke domein hebben instellingen meestal doelen en taken waardoor ze regelmatig met elkaar te maken hebben. Soms komen ze elkaar af en toe tegen en is er een zekere vrijheid om afstand van elkaar te houden, zoals tussen welzijnsorganisaties en scholen. Maar in andere gevallen zijn ze vaste partners, bijvoorbeeld tussen indicatiestellende (bureau Jeugdzorg) en uitvoerende organisaties (jeugdhulpverlening). Dit kan zelfs het geval zijn bij private partijen in de publieke sector: huisartsen en apothekers. En soms zijn de instanties 'tot elkaar veroordeeld', zoals tussen politie en Openbaar Ministerie. Het gevolg van dit min of meer vaste naast-elkaar-bestaan van publieke organisaties is dat er altijd al wel een vorm van samenwerking bestaat. Soms is die marginaal en onregelmatig, zoals bij het naar elkaar doorverwijzen van cliënten of een via een halfjaarlijkse ontmoeting tussen teamcoördinatoren van diverse instellingen. Maar die bestaande samenwerking kan ook intensief zijn met gedeelde kantoren en informatiesystemen, gezamenlijk casusoverleg en een maandelijkse afstemmingsoverleg. Hoe die vorm ook is, in alle gevallen blijkt de bestaande samenwerking een krachtige conditie te zijn bij het stimuleren van effectieve aanvullende of nieuwe samenwerking. *"Er bestond bij ons al een uitgebreid verenigingsleven, met een sterk gemeenschapsgevoel en veel vrijwilligers, die zich ook actief inzetten voor het geheel en makkelijk iets voor een ander doen of hun wensen aan die van anderen aanpassen. Bovendien waren onze zestien buurtverenigingen al gewend om in één verband samen op te trekken in één gebouw."*

Samenwerking bouwt op elkaar voort. Dat heeft te maken met het elementaire gegeven dat: mensen meer geneigd zijn te communiceren met personen waarvan de gezichten en stemmen bekend zijn. *"In Delfshaven loopt de samenwerking tussen instellingen goed, op directieniveau kennen de mensen elkaar soms al wel dertig tot vijfendertig jaar. Dat geeft een sterk kader."* Er zit al een patroon in de communicatie, waardoor deze makkelijk kan worden uitgebreid met nieuwe activiteiten. Het is simpeler om de overlegfrequentie op te voeren dan om een nieuw overleg te starten.

Dit stimulerende effect van al bestaande samenwerkingspatronen lijkt weinig grenzen te hebben. Een totale afwezigheid ervan is een stevige handicap voor nieuwe samenwerking. In een enkel geval doet zich de situatie voor waarin de partners elkaar wel kennen en ook regelmatig treffen, maar waarbij het algemene klimaat in de lokale gemeenschap negatief of apathisch is. De bestaande samenwerking is dan minder of wordt geremd door de cultuur van deze omgeving. Het is lastig om dit te doorbreken en een volgende stap te zetten.

Urgentiebesef

Partners voelen de noodzaak om samen iets op te lossen of aan te pakken. In het onderwijs vallen leerlingen uit de boot, het leefklimaat in de wijken lijdt onder de overlast van groepen jongeren of het dorpsleven verschaalt. Deze problemen worden gezien en verwoord. Wanneer dat samen gebeurt geeft dat druk om te handelen. Dit kan gebeuren vanuit de noodzaak om ongewenste situaties (zoals criminaliteit) weg te werken of terug te dringen, maar ook vanuit een positief gestelde opgave, bijvoorbeeld om betere voorzieningen en levendigheid in een dorp te creëren. Urgentie wil zeggen dat het probleem gevoeld wordt maar ook dat een oplossing in zicht is. Gezamenlijk urgentiebesef geeft een druk om bijeen te zitten, eventuele afstandelijkheid of irritaties opzij te zetten en te zien wat kan. *"Er was al een besef van een dalend voorzieningenniveau in de dorpen. De discussie hierover werd gestimuleerd door de gemeentelijke samenvoeging. Hierdoor traden een nieuwe bestuurlijke portefeuillehouder en een nieuwe burgemeester aan, die lopende beslissingen ter discussie stelden. Er kwam een onderzoek naar plattelandsvoorzieningen en veel discussies, die de focus hebben gericht op inhoudelijke problemen en de noodzaak van samenwerking."*

Urgentie kan worden gevoeld door slechts enkelen of in een brede groep. In één geval ging de impuls tot samenwerking vooral uit van één hulpverlener, die zich het lot aantrok van kinderen die vanwege hun gedrag door geen enkele school meer werden geaccepteerd. Geleidelijk wist hij zijn collega's in andere instellingen en de gemeente zover te krijgen om een specifiek casusoverleg te steunen. Maar in een andere case leefde de urgentie in een breed kader van bestuurders, leidinggevend en professionals in meerdere organisaties. Hier was het de kunst om een algemeen gevoelde noodzaak om te zetten in een omvattend en toch werkbaar plan. Urgentiebesef geeft druk maar is nog geen oplossing. Zeker wanneer het beperkt blijft tot maar enkele personen of partners kan het zelfs de afstand tot een oplossing vergroten als duidelijk aan het licht treedt dat de één meer gedreven is dan de ander.

Initiatief en regie van de nabije overheid

Gemeenten en provincies kunnen een impuls geven aan samenwerking tussen instellingen. Dit kan door een dialoog tussen de partners op gang te brengen, soms zelf het voorzitterschap van een partneroverleg op zich te nemen, door ongeïnteresseerde of onwillige partners te bewerken, zelf als partner deel te nemen aan de samenwerking en door activiteiten, gebouwen of voorzieningen financieel te steunen. *“Burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam hebben de ontwikkeling van de ketenunits sterk gestimuleerd, aangedrongen op een gemeentebrede, uniforme aanpak en hiervoor subsidie ter beschikking gesteld.”* In de belevingswereld van mensen die werken in het publieke domein is de overheid altijd een actor van betekenis, die ondanks allerlei kritiek en scepsis de belichaming blijft van het handelen van 'ons', van de hele samenleving. Door deze symbolische lading van het overheidsoptreden is soms een kleine actie al voldoende. Een uitnodiging voor een eerste bijeenkomst van partners, eventueel op het gemeentehuis. Het noemen van samenwerking als een doelstelling in een beleidsnota. Een beperkte startsubsidie. Simpele initiatieven van de overheid wegen toch zwaar.

Zwaarwegend wil nog niet zeggen: gezaghebbend. Samenwerking tussen autonome partijen houdt ook in dat de zeggenschap over en tussen de deelnemers afwezig of beperkt is. Soms is de overheid ook de reguliere subsidieverstrekker van een partner, zoals de gemeente bij welzijnsorganisaties en de provincie in de jeugdzorg. Maar de sturende kracht van die relatie is beperkt. Vaak zijn er meer overheidslagen betrokken, andere partners krijgen hun middelen via andere routes (bijvoorbeeld het rijk of de AWBZ) en tenslotte hebben veel instellingen een eigen handelingsvrijheid, wettelijk en professioneel. Hierdoor is een samenwerkingsverband vaak maar beperkt te sturen door een gemeente of provincie. Regie is geen hiërarchie. Hiertussen ligt een grens die de stimulerende rol van de overheid bij samenwerking inperkt.

Verstrekking (extra) subsidie

Naast de gebruikelijke subsidies kan de overheid ook extra middelen toekennen aan een samenwerkingsverband. Dit gebeurt door bijzondere subsidies voor probleemverkenningen en evaluaties, door financiële compensaties voor de kosten van gebouwen, de inrichting daarvan en informatiesystemen, door salariering van coördinatoren en zelfs door een vergoeding van de extra uren van uitvoerende professionals voor het opbouwen van de samenwerking. Het extra geld werkt als aanjager van de samenwerking. *“De provincie wilde graag het Kulturhusconcept introduceren en had daarvoor ook geld beschikbaar. Dit maakte het nieuwe gebouw mogelijk.”* Meer middelen begunstigen de samenwerking, maar het geld moet dan wel goed worden besteed. Dat is minder het geval wanneer het doel onvoldoende is doordacht, zoals bij een nieuw gezamenlijk gebouw dat de partners eerder ruimtelijk scheidt dan bijeen brengt en dus niet uitnodigt tot ontmoeting. *“De gemeente regelde goed de subsidies per partner maar had geen inhoudelijke visie en sturing op het geheel. De partners bleven hierdoor hun eigen gang gaan.”* Ook kan extra subsidie eenzijdig zijn, bijvoorbeeld wanneer wel een coördinator wordt aangesteld maar de uitvoerende professionals geen extra uren krijgen voor het uitdenken en starten van de samenwerking. Verder kan de tijdelijkheid van subsidies fnuikend zijn. Veel samenwerking floreert tijdens de gesubsidieerde projectperiode en zakt weer in als de politieke aandacht en de budgetten weer een andere kant op gaan. Tenslotte is er nog het algemene effect dat extra subsidies een opportunistisch effect geven op de gesubsidieerden: om het geld

binnen te halen bedenkt men een voorstel dat past binnen de beleidsnota's van de overheid maar dat te weinig voorkomt uit eigen behoefte en kracht. Het gevolg is dat de gesubsidieerde activiteit een geïsoleerd project blijft en niet leidt tot duurzame samenwerking.

Gezamenlijke voorbereiding en draagvlak

Samenwerking vraagt voorbereiding. Wanneer dit gezamenlijk en grondig gebeurt is de kans op resultaten groter. Voorbereiding krijgt de vorm van gezamenlijke analyses (met als effect een gezamenlijk probleembesef), werkconferenties en plannen. *"De start lag bij een discussie tussen een groep ketenpartners, resulterend in een heldere visie op brede samenwerking en een aanpak om te komen tot een sluitende keten."*

Wanneer de partners elkaar in het proces van voorbereiding voldoende tegenkomen ontstaat draagvlak. Het meest vergaande voorbeeld hiervan is bij één van de Kulturhusen, waarbij een gemeente besloot de geplande ontwikkeling van nieuwbouw voor instellingen stop te zetten en eerste met uiteenlopende groepen en organisaties het gesprek aan te gaan over bundeling van activiteiten. Er werd een externe begeleider aangetrokken en twee jaar lang werd er intensief gepraat over problemen, behoeften en belangen. Toen men er uit was werd het ontwerp in een half jaar gemaakt. De opgebouwde consensus was zó groot dat allerlei beslissingen over vorm en indeling snel tot stand kwamen. De aanvankelijk 'verloren' tijd werd weer snel ingehaald.

Alle relevante partners op tijd erbij

Gezamenlijke voorbereiding schept draagvlak, maar dat vraagt een grote inspanning van alle partners om betrokken te blijven. De verdieping en communicatie kosten veel tijd en energie. Hier ontstaat in het begin van het proces de verleiding om in een apart kleiner verband snel en efficiënt te gaan opereren. In omvangrijke gezelschappen en bijeenkomsten treedt al gauw het effect op dat de langzaamste eerder het tempo bepaalt dan de snelste, dus voor de laatste groep is het aantrekkelijk om zich af te zonderen om slagvaardig zaken met elkaar te doen. Dat geeft een voorsprong: er worden zo voldongen feiten gecreëerd waarmee de 'nakomers' maar rekening hebben te houden. Op zichzelf hoeft dat geen bezwaar te zijn als de situatie meerdere combinaties van activiteiten toestaat omdat elke combinatie wel eigen voordelen biedt. Maar dat ligt anders wanneer de aard van de zaak een combinatie voorschrijft. In de jeugdzorgketen is er op zichzelf winst te behalen door de samenwerking tussen de zorgpartners of tussen de justitiepartners afzonderlijk, maar het grote, te overwinnen knelpunt is hier juist de scheiding tussen de werelden van zorg en straf. In één geval waarin de zorgpartners een nieuw intensief begeleidingsproject startten en daarin de justitiepartners te weinig meekregen bleek dit laatste uiteindelijk hun project ernstig te schaden omdat daarin een afstemming in de complete handelingsketen van zorg en straf nodig was. Er is geen samenwerkings succes wanneer essentiële samenwerkingspartners te weinig meedoen. *"Bij de start waren de Raad voor de Kinderbescherming en Jeugdreclassering minder betrokken terwijl ze wel een sleutelrol hebben in de keten. Tussen contactpersonen hebben we wel regelmatig gecommuniceerd maar niet of nauwelijks met de uitvoerende professionals van deze organisaties, ook toen we de aanpak wijzigden. Dit is mede oorzaak geweest van de stoeve samenwerking en fricties later."* Hier treedt een belangrijk dilemma in het begin van de samenwerking naar voren. Er ligt een keuze tussen compactheid en compleetheid, tussen efficiency en draagvlak. Als in dit dilemma verkeerd wordt gekozen blijft in een latere fase het succes van de samenwerking uit.

SCHEMA 12: RESULTAATCONDITIES IN HET STADIUM 'LERING TREKKEN'

- . urgentiebesef voor de noodzaak van meer samenwerking
- . initiatief en regie van de overheid
- . extra middelen beschikbaar (subsidie)
- . gezamenlijke voorbereiding en draagvlak bij de partners
- . alle relevante partners (tijdig) betrokken in de samenwerking

8.4 Bijdragen actoren

In het stadium van 'lering trekken' zijn de rollen van de diverse partners in de ontwikkeling van samenwerking nog beperkt en sluiten deze rollen ook weinig op elkaar aan. De (gemeentelijke) overheid is bezig met het formuleren van beleid en het stimuleren van projecten. Samenwerking is vooral het 'eigendom' van beleidsambtenaren. De bestuurders van de partnerorganisaties kennen elkaar wel, maar zien nog geen aanleiding om de handen ineen te slaan. Managers vinden het daarom ook niet nodig om zaken met elkaar te doen, hoewel daarop uitzonderingen worden genoemd. Soms ontstaan in dit voorstadium de eerste concrete ideeën voor samenwerking juist bij de leidinggevendenden, althans wanneer ze in hun praktijk observeren dat er door samenwerking veel winst te behalen is. Regisseurs zijn in dit stadium doorgaans nog niet benoemd. De uitvoerende medewerkers zijn in dit stadium vaak afwachtend. Ze hebben doorgaans regelmatig contact met hun collega's in de andere organisaties, maar daar zit weinig ontwikkeling in en de professionals voelen zich ook niet vrij (of geroepen) om daar verandering in te brengen. In de bestaande samenwerkingsprojecten werken ze hoofdzakelijk vanuit de opvattingen en belangen van hun eigen organisatie. Het samenwerkingsproject wordt beleefd als iets tijdelijks, de verwachting is dat de betreffende taken vroeg of laat wel zullen overgaan naar één van de partnerorganisaties. Daarom wordt de onderlinge taakafbakening zorgvuldig bewaakt, want vóór dat je het weet loopt een partner in de samenwerking weg met de vruchten daarvan. Dit heeft ook tot gevolg dat burgers buiten spel staan. Ze richten zich vooral op de overheid om dingen gedaan te krijgen, en soms ook op de afzonderlijke organisaties. De samenwerking heeft voor hen nog geen inhoud en gezicht.

In dit stadium heeft de overheid een belangrijke, vaak dominante rol. De huidige praktijk lost de problemen te weinig op. Waar moet de samenwerking zich dan op richten? De partners zijn terughoudend en dus hebben ministers, wethouders en burgemeesters de neiging om zich uit te spreken over het steviger aanpakken van de problemen. De burgemeester van Rotterdam zegt te zullen opstappen als de nieuwe veiligheidsaanpak niet zal slagen. De burgemeester van Amsterdam uit herhaaldelijk zijn frustraties over het langs elkaar heen werken van instellingen in de jeugdzorg. Het bestuur van de gemeente Olst-Wijhe zet de nieuwbouwplannen voor een openbare bibliotheek in de ijskast wanneer het perspectief van een Kulturhus opdoemt als een betere oplossing voor de terugloop van voorzieningen in de dorpen. Met het oog op het belang van hun organisatie weten bestuurders dat ze nu goed getimede stappen moeten zetten. Vaak is dat een kwestie van het benutten van een voor de hand liggende positie. Het Openbaar Ministerie werd zo de 'trekker' bij de start van de veiligheidshuizen. In Zwartsluis kreeg de openbare bibliotheek door het actieve optreden van haar directeur een sleutelrol bij het opstellen van het programma van eisen voor het Kulturhus. Opvallend is dat in dit stadium van 'lering trekken' de bestuurlijke inbreng en oriëntatie vaak overheerst. In de meeste cases ligt het accent op principieel getoonzette gesprekken tussen de gemeente en instellingen en ontbreekt vaak concrete inhoudelijke informatie over de feitelijke problemen en de al bestaande samenwerking. De uitvoerende professionals brengen in dit stadium vaak weinig in. Ook de inbreng van burgers is zwak. Hun eventuele wensen en kritiek op de bestaande projecten worden ingepast in het bestuurlijke debat. Hun klacht is vaak dat er met hun commentaar weinig gebeurt.

Gezien vanuit de bijdragen van de partners treedt er een verschil op in de min of meer statische situatie van een bestaande samenwerking en de periode waarin sprake is van actief 'lering trekken'. In de eerste situatie hebben de meeste actoren wel enige invloed. Maar wanneer er wordt geëvalueerd en als er conclusies moeten worden getrokken over gewenste verandering verschuift de invloed 'naar boven', de overheid en bestuurders. Dit is aanleiding om in het stadium van lering trekken twee situaties te onderscheiden, die van bestaande samenwerking en die van actief lering trekken waarin de andere condities werkzaam zijn (zie schema).

SCHEMA 13: INVLOED VAN ACTOREN BIJ 'LERING TREKKEN'

Actoren	Mate van invloed	
	in situatie van bestaande samenwerking	in situatie van actief lering trekken
Overheid	<i>invloed</i>	<i>veel invloed</i>
Bestuurders	<i>invloed</i>	<i>invloed</i>
Managers	<i>invloed</i>	<i>weinig invloed</i>
Regisseurs	<i>n.v.t.</i>	<i>n.v.t.</i>
Professionals	<i>invloed</i>	<i>weinig invloed</i>
Burgers	<i>weinig invloed</i>	<i>weinig invloed</i>

9 Doelen bepalen

Dit hoofdstuk in het kort:

- In het tweede ontwikkelingsstadium ontstaat bij de partners behoefte aan afbakening van het probleemgebied en een plan. Gezamenlijke doelen worden vastgelegd in een ontwerp of convenant. Evenals in het vorige stadium is dit vooral een reflexief proces
- Als condities komen naar voren een gezamenlijke doelbepaling, een effectief ontwerp en methodiek, de kwaliteit van het gebouw en bestuurlijke bereidheid en kracht
- Deze condities hangen nauw samen, eigenlijk gaat het om één beweging, namelijk ambities ontwikkelen: kiezen voor een duidelijke inhoud en de gezamenlijke wil opbouwen om die te realiseren
- Deze inhoudelijke doelen worden in de praktijk rechtstreeks vertaald in ontwerpen (van werkprocessen en van gebouwen en voorzieningen), de vertaling in de verdere praktische uitvoering is afhankelijk van bestuurlijke bereidheid en kracht
- Bij het bepalen van doelen spelen de organisatiebestuurders een hoofdrol, daarnaast hebben overheid en managers ook invloed, de professionals en burgers nauwelijks of niet
- Soms lukt het niet om doelen om te zetten in praktijk en ontstaat een situatie van schijnsamenwerking, waarin veel wordt geëvalueerd en geanalyseerd maar waarin geen gezamenlijk werkproces groeit en resultaten uitblijven. De motivatie zakt dan weg en partners haken af.

Sommige gunstige condities ontstaan al in het begin van de samenwerking. Ze komen voort uit acties en keuzes tijdens de opbouw of het ontwerp van de samenwerking die doorwerken in het totale samenwerkingspatroon en in de resultaten. Later veranderen ze vaak weer onder invloed van deze uitkomsten of andere condities.

9.1 Ontwikkelingsstap

Na een fase van evaluatie en bestuurlijke uitspraken ontstaat behoefte aan afbakening van het probleemgebied en de vereiste samenwerking. Men wil zicht op een aanpak. Er moet een uitvoerbare opdracht voor een samenwerkingsverband worden geformuleerd. In dit stadium worden voorstellen geformuleerd en documenten opgesteld. De keuzes uit het vorige stadium moeten nu concreter worden en dat betekent ook het maken van een ontwerp en het bepalen wat de inbreng van elke partner moet zijn. In de discussies lopen maatschappelijke problemen, overheidsbeleid en organisatiebelangen door elkaar. Ook hier is het nog de vraag welke organisatie de trekkersrol krijgt of houdt, inclusief de daarbij behorende taken, personeel en middelen. Er vindt coalitievorming plaats tussen de partners. De overheid zegt subsidies toe, vaak aangevuld met eigen middelen van partners (soms reëel, soms cosmetisch). De doelen en afspraken worden vastgelegd in een convenant.

Ook al lopen de belangen niet altijd gelijk op, toch moeten de partners komen tot een realistisch plan. Dat is lastig. Het gaat vaak om onbekend terrein en wanneer de bestuurlijke oriëntatie overheerst kan het plan de gedaante krijgen van een idealistisch project dat na verloop van tijd uitpakt als een duur experiment. Om de overlast van jongeren in Ede terug te

dringen kwamen de partners uit op een projectplan met brede doelstellingen voor een smalle doelgroep. Een ander gevaar is dat de doelen niet veel méér zijn dan de optelsom van de activiteiten van de afzonderlijke partners. Bij één van de Kulturhusen leidde dit tot een ontwerp dat uiteindelijk de samenwerking eerder in de weg stond dan bevorderde. In de cases waarbij de resultaten van de samenwerking achterbleven bij de verwachting ontstond in dit stadium de eerste duidelijke distantie of competitie tussen de partners. Men deelde wel in de goede voornemens maar was te weinig specifiek over de eigen belangen en inzet. Daarentegen werden de meer succesvolle cases vanaf het begin gekenmerkt door een dialoog waarin de partners op zoek waren naar authentieke oplossingen. Een bescheiden Kulturhus, op maat voor de noden en wensen van het dorp. Instrumenten als een Veiligheidsindex en een functie van stadsmarinier, passend bij de problematiek van een grote stad als Rotterdam.

9.2 Conditities

Gezamenlijke doelbepaling

Wanneer de samenwerking doorzet gaan de partners hiervoor doelen kiezen. Vrijwel altijd wordt hieraan veel aandacht besteed in de vorm van allerlei bijeenkomsten en workshops, waarin praktische, beleidsmatige en maatschappelijke doelen worden doorgenomen. Doorgaans is de uitkomst een rij korte statements. De gecompliceerde en soms ambtelijke zinsneden (zie hoofdstuk 6) doen vermoeden dat er veel is gesproken, onderhandeld en geschaafd voordat er overeenstemming over de tekst was. *“In de loop van het project ontstonden de inrichtingsplannen voor de veiligheidshuizen. Die bevatten ook strategische afspraken over doelen, inzet en geld. Die afspraken gaven veel houvast. Overigens is dit nog iets anders dan in de praktijk samenwerken!”*

De gezamenlijke doelbepaling heeft een inhoudelijke en een procesmatige kant. In de meer succesvolle cases hebben de doelen de volgende kenmerken:

- de doelen zijn gezamenlijk doordat ze *aansluiten op de doelen van de afzonderlijke partners*, die daarin zijn te herkennen of die daarop aansluiten, althans er niet mee in strijd zijn
- de doelen geven een zekere *focus en afbakening van de samenwerking*, die daarmee wordt ingeperkt tot een overzichtelijke en redelijk haalbare opgave
- de doelen laten zien op welke punten de (nieuwe) samenwerking voordelen moet opleveren ten opzichte van de bestaande contacten en samenwerking, welke *meerwaarde* moet ontstaan
- de doelen geven een beeld van de *taken en inzet van elke partner*, die zich daarmee bindt om deze inzet in de praktijk ook te leveren.

Soms strekt de gezamenlijke doelbepaling zich ook uit tot praktische afspraken, zoals het ontwikkelen en beheren van een gebouw, het uitwisselen van gegevens, het regelen van de privacy-problematiek of het delen of verrekenen van kosten. In de loop van de samenwerking worden de doelen vaak zo geconcretiseerd en uitgebreid. Gedurende de opbouw van de samenwerking blijven ze hun kracht behouden. *“Daar is een convenant over afgesloten, dat is hartstikke fijn, dan hoef je niet aan de telefoon te zitten bakkeleien, maar dan kun je gewoon zeggen: moet je luisteren, jouw baas heeft ervoor getekend, mijn baas heeft ervoor getekend, dus laten we niet zo moeilijk doen.”*

Op twee onderwerpen leidt dit tot extra succescondities:

- *effectief ontwerp en methodiek*, het construeren van een plan of procesontwerp dat een helder beeld geeft van hoe er in de praktijk samengewerkt moet worden. Het gaat om een doordacht programma van eisen voor een gebouw, een stroomschema voor gezamenlijke werkprocessen of een efficiënte manier om gegevens aan elkaar te koppelen. *“Er is een jaar lang gewerkt aan het maken van een procesboek, waarin de manier van werken in de vijf ketenunits werd geüniformeerd. Dit heeft bij het bottom-up starten van de ketenunits houvast gegeven zodat ze snel konden starten. In het begin werd het procesboek dagelijks geraadpleegd, het was onze ‘bijbel’”. Het maken van een ontwerp kan gebeuren aan het begin van de samenwerking maar*

ook als die al gevorderd is en de eerste praktische ervaringen wijzen op de noodzaak om zaken bij te stellen.

- *kwaliteit van het gebouw*, de toegankelijkheid, aantrekkelijkheid en bruikbaarheid van een gecombineerde huisvesting voor gezamenlijk gebruik. Het gaat hierbij om de mate waarin het gebouw uitnodigt tot ontmoeting en afstemming en bundeling van activiteiten waar dat nodig is. Zitten degenen bij elkaar die ook veel met elkaar moeten communiceren? Zijn er genoeg ruimten waarin mensen elkaar kunnen ontmoeten of samen activiteiten ondernemen? Bij het ontwerp van de Kultuhusen werden het ontwerp en de inrichting van de gezamenlijke entree en gebruiksr ruimten als essentieel genoemd. *“Het gebouw is karakteristiek, gevoelsveilig en uitdagend. We merken dat medewerkers zich ermee identificeren en het publiek zich er prettig voelt.”*

De gezamenlijke doelbepaling krijgt vaak de vorm van een formele overeenkomst of convenant tussen de partnerorganisaties. Omdat ze het beleid en de sturing van organisaties raken worden ze vastgesteld door bestuurders in een regie- of stuurgroep. Meestal wordt dit voorbereid op de lagere niveaus in de organisatie, waar managers en professionals in teams en werkgroepen analyses maken en conceptteksten opstellen. Het samen bedenken, formuleren en weer bijstellen van doelen heeft een bindend effect op bestuurlijk niveau. In dit proces ontstaat een onderlinge verplichting en vaak ook persoonlijke betrokkenheid van bestuurders. Deze dynamiek is vergelijkbaar met wat eerder werd beschreven bij de werking van bestaande samenwerking: het samen doorlopen van dit keuzeprocess geeft bekendheid en vergemakkelijkt de communicatie tussen bestuurders.

Gezamenlijke doelbepaling is beleidsontwikkeling, een intellectueel productieproces dat in zijn pure vorm plaatsvindt zonder uitvoeringspraktijk. Procesmatig houdt het in dat bestuurders en hun raadgevers allerlei gegevens en ideeën verzamelen en verwerken en vervolgens ritueel en vaak ook enthousiast overeenstemming bereiken over een activistisch geformuleerde tekst. Dit proces heeft onvermijdelijk ideële en idealistische momenten. Idealen geven energie. Maar er is ook een keerzijde. De doelen kunnen niet of te weinig verbonden raken met de praktische uitvoering. Convenanten blijven dan gestolde ambities, krachteloze voornemens. Wanneer dit gebeurt worden mensen in de uitvoering sceptisch over de doelen en beschouwen ze als vrijblijvend. Kennelijk zijn gezamenlijke doelen alleen stimulerend als ze in wisselwerking staan met de uitvoering ervan.

Bestuurlijke bereidheid en kracht

De doortastendheid van bestuurders in hun gezamenlijke aansturing van de samenwerking komt als een aparte conditie naar voren. In de regie- en stuurgroepen worden wensen omgezet in doelen en prioriteiten en passeren allerlei beleidsnotities, maar wordt er ook echt gestuurd? Dat ‘echt’ sturen wil zeggen dat er heldere beslissingen worden genomen over knelpunten in de samenwerking, ook al betekent dit dat dit ten koste gaat van staande routines en belangen van de partnerorganisaties. Professionals die met elkaar bezig zijn om de samenwerking praktisch inhoud te geven uiten regelmatig de kritiek dat op bestuurlijk niveau deze pijnpunten worden vermeden. *“Sommige partners doen toch te weinig mee. Het AJB (Arrondisementaal Justitieel Beraad – PjvD) zou meer chronische problemen moeten benoemen en dan knopen doorhakken, ook sommige partners moeten aanspreken op hun te beperkte inzet in de samenwerking.”* Deze kritiek speelt doorgaans niet aan het begin van de samenwerking als de uitvoering nog moet beginnen, maar wanneer de gezamenlijke werkprocessen en diensten gestalte krijgen en de uitvoerenden tegen belemmeringen aan lopen: niet op elkaar passende procedures en informatiesystemen, tegen elkaar in werkende diagnoses en gedragsregels, verschillende opvattingen over service, cliëntbejegening en privacy, et cetera. Het elimineren van deze belemmeringen vereist ingrijpen in deze routines, anders worden de voordelen niet gehaald. Deze ingreep is de testcase voor bestuurlijke bereidheid en kracht. Is de bestuurder bereid om te snijden in eigen vlees? Zo ja, dan raken de organisaties beter op elkaar ingesteld en hebben de uitvoerenden het gevoel dat ze ‘van boven’ worden gesteund.

SCHEMA 14: RESULTAATCONDITIES IN HET STADIUM 'DOELEN BEPALEN'

- . gezamenlijke bepaling van de samenwerkingsdoelen
- . effectief ontwerp en methodiek in de werkprocessen
- . kwaliteit van het gebouw ter ondersteuning van de praktische samenwerking
- . bestuurlijke bereidheid en kracht om knopen door te hakken

9.3 Bijdragen actoren

Bij het formuleren van doelen voor de samenwerking blijft de nadruk liggen op de bijdrage van de overheid en bestuurders, maar daarbij verschuift het zwaartepunt naar de inbreng van de partnerorganisaties. Hun bestuurders moeten tot een akkoord komen met instemming van de overheid, die de gesprekken tussen partners vaak regisseert. Nu ontstaat een rollenpatroon dat zich vaak een tijdlang bestendigt. De burgemeester of wethouder zit het bestuurlijke overleg voor. Maar met welke zwaarte? Bij het meest succesvolle Kulturhus nam de gemeente het initiatief, zorgde voor de subsidie, trad tijdens de hele voorbereidingsperiode op als voorzitter van het partneroverleg, maar liet de inhoudelijke keuzes volledig aan die partners over. Bij het minst succesvolle Kulturhus werd de voorbereiding inhoudelijk gestuurd door de gemeente, de openbare bibliotheek en een provinciale instantie. Hier lukt het onvoldoende om een inhoudelijk gesprek over doelen en ontwerpisen tussen de lokale partners op gang te krijgen. Vergelijkbaar is de ervaring met de Rotterdamse Lokale Zorgnetwerken. De geïnterviewden constateren dat de verwachtingen van politici en vanuit de samenleving vaak hoog zijn. De behoefte aan resultaten van ongeduldige bestuurders werkt korte termijnoplossingen in de hand maar doorkruist het structureel werken aan de problematiek. Toch vinden ze dat het relatieve succes van hun samenwerking mede te danken is aan 'druk van boven', maar óók doordat er vrijwel geen sprake is geweest van een 'vuist op tafel'.

In het stadium van doelen formuleren komen de managers, regisseurs (indien aanwezig) en soms ook de uitvoerende professionals in beeld omdat zij hun bestuurders moeten voorzien van informatie om tot realistische afspraken te komen. Op dit niveau worden de voorstellen bedacht en opgeschreven. Dit is overigens sterk afhankelijk van de stijl van de bestuurder. Sommige zien de noodzaak om maximaal gebruik te maken van de operationele ervaringen van de eigen organisatie en laten deze 'omhoog komen' via notities en workshops. De voorbereiding van de Ketunits in Amsterdam wordt zo mede gevoed door het management van de kernpartners. Dit leidt tot een ontwerp van de Ketunits dat in de praktijk goed uitvoerbaar blijkt. In Hoorn en Groningen laten de bestuurders zich adviseren door operationele leidinggevendenden bij het opzetten van de Jongerenloketten. In Amsterdam en Hoorn zijn daarbij functionarissen actief met een zekere regisseursverantwoordelijkheid, namelijk bij het coördineren van het ontwerp van het samenwerkingsverband. Deze 'proto-regisseurs' zorgen ervoor dat praktische plannen en bestuurlijke voornemens op elkaar afgestemd blijven. In de minder succesvolle cases ontbreekt een dergelijke functie en worden de doelen sterker ingevuld vanuit beleidswensen. Bestuurders laten zich hier meer leiden door hun beleidsadviseurs. Ook al werken deze in de instellingen zelf, toch is de relatie met de uitvoering zwakker en daarmee ook het realisme in de plannen.

Ook in dit stadium is de inbreng van burgers beperkt, hoewel de succesvolle cases laten zien dat hun rol bij de bepaling van de doelen substantieel kan zijn. Al vroeg in de Rotterdamse veiligheidsaanpak wordt de veiligheidsbeleving van burgers gemeten in een aparte monitor. Het ontwerp van sommige Kulturhusen is gebaseerd op uitgebreide en langdurige discussies van professionals én vrijwilligers over het programma van eisen. Keuzes van de gemeente als de direct verantwoordelijke overheid zijn hiervoor bepalend.

Vergelijkbaar met het stadium van 'lering trekken' hebben overheid en bestuurders dus nu veel invloed, hoewel het zwaartepunt nu iets omlaag verschuift en ook de managers nu een bijdrage leveren (zie schema).

SCHEMA 15: INVLOED VAN ACTOREN BIJ 'DOELEN BEPALEN'

Actoren	Mate van invloed
Overheid	<i>invloed</i>
Bestuurders	<i>veel invloed</i>
Managers	<i>invloed</i>
Regisseurs	<i>n.v.t. / invloed</i>
Professionals	<i>weinig invloed</i>
Burgers	<i>weinig invloed</i>

9.4 Stagnatie: schijnsamenwerking

Soms lukt het niet om overeengekomen doelen om te zetten in praktijk. De partners zijn het eens over wat de samenwerking moet opleveren, maar slagen er niet in om die echt concreet te maken. Er ontstaat dan een situatie waarin de dialoog over de doelen verder wordt voortgezet, maar waarbij de gesprekken zich op een abstract niveau blijven bewegen en blijven steken in voornemens en voorzetten. Na verloop van tijd wordt de teneur van het overleg negatief. De deelnemers richten hun aandacht geleidelijk meer op het analyseren van de ontstane impasse, het niet kunnen overbruggen van de verschillen tussen organisaties en het improductieve vergaderen. Gezamenlijk beschouwt men het eigen falen. De samenwerking blijft beperkt tot het samen spreken, waarbij de deelnemers een collectieve machteloosheid ervaren om de blokkade te doorbreken. *“Maar daarnaast gaan de vergaderingen vooral ook over dingen die niet gerealiseerd kunnen worden. Het is zo vreselijk demotiverend. Er zit gewoon niet een drijvende kracht achter het verhaal. Dan moeten we natuurlijk onszelf ook een spiegel voorhouden.”* Een dergelijke situatie is aan te duiden als schijnsamenwerking.¹ Dit verschijnsel doet zich voor op alle niveaus, soms afwisselend, soms gelijktijdig. Het kan een chronisch karakter krijgen en zich soms doorzetten in een periode waarin het praktische samenwerken al op gang is gekomen maar in de beleving van de deelnemers niet voldoet aan hun verwachtingen. *“De backoffices gaan soms niet mee met samenwerking. Het blijft dan bij window dressing. Als het er op aan komt worden afspraken niet nagekomen, bijvoorbeeld bij het leveren van menskracht. De samenwerking blijft dan boven het maaiveld hangen. Ik vind, de partners moeten ook uit eigen initiatief samenwerken. Mijn meetpunt is of de partners elkaar ook opzoeken tussen de vergaderingen door als dat nodig is. Als ze elkaar niet bellen of zien terwijl het wel voor de hand lag is de samenwerking nog steeds niet op gang.”*

¹ Aanduiding afkomstig van J. Verbeek, stadsmarinier in Rotterdam

Er lijkt een analogie te zijn met een situatie in de hulpverlening die wordt aangeduid als 'handelingsverlegenheid', een situatie waarin een hulpverlener over veel informatie beschikt over een probleemgeval maar geen oplossingsrichting durft te kiezen. Wanneer een dergelijke situatie en gedrag optreden tussen deelnemers ontstaat op langere termijn verwijdering en een afnemende bereidheid om tijd en geld vrij te maken. In enkele cases besloten partnerorganisaties uit de samenwerking te stappen omdat ze de opbrengsten niet meer in verhouding vonden staan met de kosten van het vele moeizame overleg.

10 Praktisch samenwerken

Dit hoofdstuk in het kort:

- In het derde ontwikkelingsstadium willen de partners praktisch aan de slag en wordt een uitvoerend team geformeerd. Het accent verschuift van reflectie naar actie
- Als belangrijkste conditie komt naar voren het praktisch samenspel van de uitvoerende professionals. Dit is een cluster van condities, waarbij het vooral gaat om het ontwikkelen van een gezamenlijk werkproces en teamopbouw. Bij dat laatste is de personele input van pioniers een belangrijke aparte conditie
- Ook deze condities hangen nauw samen, in kern gaat het hier ook om één beweging, namelijk praktijk ontwikkelen: greep krijgen op de dagelijkse problemen en oplossingen tot stand brengen
- Er is een nauwe relatie tussen praktisch samenspel en bestuurlijke bereidheid en kracht, waaruit valt op te maken dat de uitvoerende professionals afhankelijk blijven van bestuurlijke steun om tot resultaten te komen
- In dit stadium raken de overheid en de bestuurders op de achtergrond en wordt de ontwikkeling nu meer bepaald door de professionals en (meer op de achtergrond) de managers. Hun bijdrage is echter beperkt en mede hierom wordt een coördinerende regisseur aangesteld om de organisaties meer bij elkaar te krijgen
- Burgers hebben nu ook invloed doordat de samenwerking voor hen nu tastbaar en beïnvloedbaar wordt.

10.1 Ontwikkelingsstap

Wanneer de doelen vastliggen in een overeenkomst en soms ook in een ontwerp moeten de partners hun voornemens in praktijk brengen. Dit vereist samenwerking in de uitvoering, gericht op concrete taken. Er wordt een team geformeerd dat deze uitvoering ter hand moet nemen. Soms komt dit neer op een overlegplatform waarin de professionals van de deelnemende organisaties periodiek hun werk afstemmen. Maar het kan ook verder gaan door het inrichten van een projectorganisatie met een eigen secretariaat of zelfs een gezamenlijke gehuisveste werkeenheid. De essentie is dat er nu sprake moet zijn van een 'warme' overdracht of afstemming tussen de professionals. Er is sprake van teamvorming. Daarbij moeten de elementaire werkprocessen gestalte krijgen: doorverwijzing van cliënten, het gezamenlijke beheer van een gebouw of het werken met een gecombineerd interventieteam. De drijvende kracht in dit stadium is het plezier dat de professionals (en vrijwilligers) ontlenen aan het samen werken aan resultaten. De doelen moeten hiertoe prikkelen en hun organisaties moeten hen de vrijheid bieden om deze samenwerking aan te gaan. In de ontwikkeling betekent dit dat de samenwerking wordt 'overgedragen' aan de uitvoerenden. Ze moeten zich vrij voelen om de doelen als kaders te hanteren waarbinnen ze al experimenterend de juiste werkwijzen moeten ontwikkelen. Bij de Ketenuits in Amsterdam werd dit proces zo belangrijk gevonden dat elk unitteam in het begin werd gecoacht.

Die vrijheid is niet vanzelfsprekend. Er kunnen verschillende complicaties optreden. In de eerste plaats kan nu blijken dat de eerdere geformuleerde doelen voor de samenwerking niet adequaat zijn. Ze kunnen te breed zijn of juist te smal (bijvoorbeeld wat betreft de doelgroep).

Ze kunnen teveel liggen op het terrein van één partnerorganisatie. De overheid kan een te zware stempel op de doelen hebben gezet, zodat ze een directe weerspiegeling zijn van een serie politiek wenselijke, maar praktisch nauwelijks realiseerbare prioriteiten. Bij sommige Kulturhusen waren hoge ambities geformuleerd voor gemeenschappelijke activiteiten tussen partners die weinig met elkaar gemeen hadden. De doelen kunnen zelfs de opdracht bevatten tot samenwerking tussen partners die elkaar historisch met afstand en wantrouwen hebben bejegend en die jarenlang nodig zullen hebben om tot elkaar te komen. Dat kunnen partners zijn die ver van elkaar af staan (justitiële instanties en zorginstellingen) maar ook juist organisaties die min of meer concurrerend op hetzelfde terrein werken ('markt van zorg en welzijn'). In dit soort situaties stagneert de ontwikkeling doordat de praktische samenwerking niet lukt en de deelnemers blijven praten om wegen te vinden ze alsnog te realiseren. Daarbij blijkt het lastig om bestuurders en overheid te vragen de doelen realistisch te herzien – het beleid is immers nu geformuleerd en de subsidies zijn toegekend, en de besluitvorming was er niet op ingericht om in het beginstadium al weer bij te sturen.

Een tweede uitdaging is teamvorming. Niet alle teamleden zijn even gemotiveerd voor het pionierswerk of voldoende breed en ervaren in hun vak om relatief ongewone situaties aan te kunnen. De teams doorlopen de gebruikelijke processen van groepsvorming, waarbij machts- en dominantiekwesties veel energie kunnen vragen. Soms vertrekken er deelnemers. Ook kan blijken dat in de praktijk sommige partnerorganisaties (en hun medewerkers) een zwaardere, lichtere of andere inzet leveren of moeten leveren dan voorzien. Tussentijds worden de plannen dan bijgesteld en valt de taakverdeling anders uit. Dit geeft onzekerheid, onrust en soms ook irritaties.

Complicaties kunnen ook van buiten het team komen. De professionals die worden ingezet in het samenwerkingsverband moeten binnen hun eigen moederorganisaties de handelingsruimte krijgen om met collega's van andere organisaties naar eigen inzicht te werk te gaan. Daarbij kunnen ze in conflict komen met de procedures en soms ook met de beroepswaarden van hun eigen organisatie. Welke persoonsgegevens van een kwetsbare cliënt mag en wil een hulpverlener doorgeven aan de justitiële ketenpartners? Niet iedereen is bestand tegen deze dilemma's. Daarbij komt dat de deelnemende professionals in dit stadium van opbouw stevig belast worden, ook omdat het werk in de moederorganisatie meestal meer uren blijft vragen dan gedacht. Werkdruk en stress kunnen oplopen. In de cases werden voorbeelden genoemd van medewerkers die hierdoor overspannen raakten of om die reden op eigen verzoek werden teruggeplaatst naar hun moederorganisatie.

Een betrekkelijk nieuw knelpunt is dat bestaande, 'oude' samenwerkingsverbanden moeten wijken voor nieuwe. In veel steden bestaan netwerkverbanden om de zwaardere gevallen in de jeugdhulpverlening te bespreken en deze moeten zich nu aanpassen aan of voegen binnen de 'nieuwe' Centra voor Jeugd en Gezin. Dat gaat niet zonder slag of stoot. Ook in de bestaande verbanden heerst vaak nog een pioniersgeest – daarmee zijn ze opgebouwd – en dat betekent vaak ook een vinnige motivatie en eigenwijsheid om lastige problemen op te lossen. In de nieuwe situatie manifesteert zich dat in verzet om de verworven handelingsruimte op te geven voor het nieuwe verband. Oude en nieuwe pioniersgeest kunnen zo botsen.

10.2 Conditie

Praktisch samenspel

Doorslaggevend voor het succes van samenwerking is de manier waarop mensen elkaar in de uitvoering vinden. Weten ze de samenwerking ook praktisch inhoud te geven? Deze conditie komt het meest naar voren. Professionals (en soms ook vrijwilligers) bepalen de kwaliteit van de uitvoering. Dit praktische samenspel bouwt verder op de al bestaande samenwerking (de eerst genoemde succesconditie) door een intensivering van activiteiten en contacten tussen de partnerorganisaties. Essentieel is een oplossingsgerichte werkstijl. *"We steken er gewoon heel*

snel op in. Ik denk dat zoiets heel erg belangrijk is. We wachten niet af tot er van alles gebeurt of fout gaat, maar we proberen die dingen te voorkomen door er gewoon heel snel bij te zijn."

Evenals bij doelbepaling is hier sprake van een inhoudelijke en een procesmatige kant. Wat betreft de inhoud zijn de volgende elementen van belang:

- de verschillende professionele disciplines moeten *elkaars taal leren spreken*. Specialismen kenmerken zich door eigen vaktermen, beroepsgedrag, onderscheidende vaardigheden en ethiek. Die geven diepgang aan het beroep maar ook afstand ten opzichte van anderen. Ook al werken verschillende specialismen al jarenlang samen, toch merken ze dat ze toch niet zoveel van elkaar weten wanneer de samenwerking vraagt om intensievere afstemming. Achter het vertrouwde gezicht van de collega uit de andere instelling blijkt een ander universum van methoden en waarden te liggen, dat nu geëxploreerd moet worden, wederzijds. Dat is een hernieuwde onderlinge kennismaking van taal, inzichten, afwegingen en creatieve oplossingen.
- er moet een *gemeenschappelijk werkproces* tot stand komen. Dat betekent informatie-uitwisseling, registraties, diagnoses, procedures en werkplannen, in elkaar geschoven of aan elkaar geschakeld. Dat heeft vele praktische kanten, van nieuwe formulieren tot de inrichting van een gedeeld kantoor.
- het gebied waarop de samenwerking zich afspeelt moet nu *praktisch worden afgegrensd*. Ook al is in de gezamenlijke doelbepaling een terreinafbakening gemaakt, toch moet deze in de realiteit van de uitvoering worden getoetst en concreet gemaakt. Wie valt nu precies onder doelgroep en wie niet? Waar houden de samenwerkingstaken op en nemen de partners het over? De praktijk moet deze vragen scherp stellen en beantwoorden.

Praktisch samenspel is ook teamontwikkeling. De professionals die de directe samenwerking inhoud moeten geven komen van de diverse partnerorganisaties en zien de anderen niet direct als collega's. Hun loyaliteit zit bij hun moederorganisatie, in de samenwerking voelen ze zich eerst alleen gedetacheerd. In het samenspel gaat dit verschuiven. Doordat ze in de uitvoering samen tegen allerlei problemen aan lopen en hier met elkaar uit moeten komen ontstaat er een teamgeest. De groep moet pionieren, nieuwe oplossingen bedenken en dat kan alleen maar als er een open klimaat heerst, informatie vrijelijk wordt gedeeld, de partners op voet van gelijkheid met elkaar omgaan en mensen er informeel op kunnen vertrouwen dat afspraken worden nagekomen. Kortom: dezelfde sfeer en werkwijze zoals die gebruikelijk en nodig is binnen een professionele organisatie met uitvoerende teams. De basis hiervan is persoonlijke bekendheid. *"Ja, het begint toch vaak met elkaar kennen. Gewoon weten wat de ander aan het doen is. Je komt elkaar tegen en dan zie je gezichten en in het begin weet je niet waar die mensen bij horen. Als je mensen kent maak je eens makkelijker een praatje en loop je wat sneller bij elkaar naar binnen."*

De teamontwikkeling brengt nog enkele extra kenmerken met zich mee:

- in het samenwerkingsverband functioneren bijna altijd één of enkele *initiatiefnemers*, personen die uit een persoonlijke gedrevenheid een grote inzet leveren om de samenwerking op gang te krijgen. Hun irritatie over het langs elkaar heen werken van organisaties is vaak al oud en groot. Ze beschouwen het scheppen van het samenwerkingsverband bijna als een eigen project en stoppen er vele (extra) uren in. *"Jaap was trekker, diplomaat en animator. Zonder hem was het nooit zo ver gekomen."* Vaak hebben de initiatiefnemers ook de kwaliteiten ontwikkeld om mensen voor een maatschappelijk doel bij elkaar te krijgen en te enthousiasmeren. Hun bijdrage stijgt vaak uit boven hun functie (vaak coördinator), wat ook het nadeel heeft dat de samenwerking een ernstige terugval doormaakt wanneer ze vertrekken naar elders.
- de groep moet leren *meningsverschillen en fricties bespreekbaar te maken* en om te zetten in nuttige oplossingen. Confrontaties treden bijna altijd in bij nieuwe samenwerkingsverbanden. De hantering daarvan stelt eisen aan openheid en het accepteren van de anderen als partner. Het conflict dwingt tot teamontwikkeling en functioneert als test én als aanjager voor de samenwerking. *"De samenloop van lastige omstandigheden bij de start, dus het nieuwe team,*

de andere manier van werken en de verhuizing, gaf eerst een crisisachtige sfeer met veel irritaties. We hebben interne aanvaringen gehad. Maar de coaching op verschillende niveaus heeft positief bijgedragen aan de teamopbouw.”

- er moet een *persoonlijke band* groeien tussen de deelnemende personen, niet alleen in het team maar ook in de één-op-één relaties. Het gaat om openheid en nabijheid, nodig om uit eigener beweging elkaar op te zoeken en te communiceren. Wanneer de teamleden ook buiten de vergaderingen elkaar gaan bellen en mailen functioneren ze als een informeel werkverband en wordt de samenwerking effectiever. *“We praten heel veel samen. Is er iets dan wordt dat onderling uitgepraat, als je je niet zo lekker voelt. De karakters moeten, terwijl we allemaal heel verschillend zijn, een heel hecht team zijn. We kunnen echt op elkaar bouwen. Altijd.”*

Praktisch samenspel is kwetsbaar voor personele wisselingen. In meerdere gevallen komt naar voren dat in de startfase behoefte is aan een vast team, dat op elkaar ingespeeld moet raken. Toch vertrekken er regelmatig deelnemers. Het gevolg is dat er een stevige terugval is in de teamopbouw. Een nieuwe deelnemer heeft de neiging om zich in het voor hem of haar nieuwe team eerst op te stellen als een vertegenwoordiger van een partnerorganisatie en gemaakte afspraken niet zomaar te accepteren. Soms is dit ook een kwestie van pure onbekendheid, want de voortgang in de samenwerking wordt vaak weinig gecommuniceerd binnen de partnerorganisaties. Routines moeten dan weer opnieuw worden afgesproken en eventueel uitonderhandeld. De sfeer kan daaronder lijden en klaart pas weer op wanneer het nieuwe teamlid zijn of haar punten heeft uitonderhandeld of gewoon is ingewerkt.

Personele input van pioniers

Belangrijk voor het praktische samenspel zijn de vaardigheden van de uitvoerenden die worden ingezet vanuit de partnerorganisaties. Zijn ze voldoende breed en flexibel om de onzekerheid die hoort bij een beginnend samenwerkingsverband aan te kunnen? Kunnen ze voldoende improviseren en zo nodig ingaan tegen de heersende methoden en gewoonten zoals die gelden in de moederorganisatie? Deze eis geldt voor alle personen die actief zijn in de samenwerking, op alle niveaus. *“Wat goed gewerkt heeft is dat we in het team vooral mensen hadden met een open en brede blik op het geheel. Ook met een pioniersmentaliteit, over de grenzen heen willen kijken. Meer kansen zien dan belemmeringen. En stressbestendig!”* Te weinig pioniersgeest betekent een te grote voorzichtigheid en het ontbreken van creativiteit en moed om bestaande routines te doorbreken. Bij de partnerorganisaties vraagt dit om het inzicht dat eigenlijk alleen dit type medewerkers moet worden uitgezonden naar de samenwerkingsverbanden. Dat inzicht is er vaak wel, maar de medewerkers niet. Breedte en pionierskwaliteiten zijn schaars. Het ontbreken ervan leidt in de samenwerking tot minder wil en capaciteit om werkprocessen te herzien en vaak ook tot minder resultaat.

SCHEMA 16: RESULTAATCONDITIES IN HET STADIUM ‘PRAKTISCH SAMENWERKEN’

- . resultaatgericht praktisch samenspel tussen de uitvoerende professionals, teamvorming
- . personele input van pioniers, kwaliteiten bij de ingezette medewerkers in de samenwerking

10.3 Bijdragen actoren

In dit stadium raken de overheid en de bestuurders op de achtergrond. De professionals (en soms ook vrijwilligers) komen stevig op het toneel te staan en verkennen hun vrijheid. Ze maken een periode door die het beste te vergelijken is met die van een startend bedrijf of een dynamische projectorganisatie. Daarbij hoort het stereotiepe beeld van een dynamisch, ‘snel’ en succesvol team, maar de praktijk laat vaak ook andere situaties zien. Wanneer er weinig handelingsruimte wordt gegeven vanuit de moederorganisatie of als er een sfeer van competitie ontstaat tussen het samenwerkingsteam en partnerorganisaties (of zelfs binnen het

team) blijft de teamvorming traag verlopen. De uitvoerenden zijn dan voortdurend op zoek naar onderling werkbare en prettige verhoudingen en in dat interne zoekproces met veel vergaderen gaat dit ten koste van externe prestaties.

Managers hebben hierbij een beheersmatige invloed. Zij beslissen over de procedures, de uitzonderingen daarop, en het mandaat van hun medewerkers. In dit stadium hebben zij een grote macht in de coulissen van het samenwerkingsverband. Doorgaans is alle aandacht gericht op de directe samenwerking en niet op de achterliggende processen in de partnerorganisaties waaraan deze samenwerking gebonden blijft. In sommige cases voeren de managers een eigen overleg tussen leidinggevenden in het samenwerkingsverband, wat bij de uitvoerende professionals meestal tot grote opluchting leidt – de afstemming tussen de organisaties hoeft niet meer via hen te lopen en fricties in die sfeer worden direct tussen de leidinggevenden opgelost. Maar in veel cases ontbrak een dergelijke afstemming – althans in dit stadium – en waren de professionals belast met het naar elkaar toe buigen van de diverse protocollen. Dat lukte meestal maar ten dele en het gevolg was vertraging en matig succes.

Om die reden verschijnen in dit stadium de regisseurs duidelijker ten tonele. Doorgaans is het hun taak om de gezamenlijke werkprocessen te stroomlijnen en daarbij de teamvorming te bevorderen. Er wordt veel van ze verwacht, zeker als het praktische samenspel moeizaam verloopt. Toch zijn de regisseurs onderworpen aan dezelfde beperkingen als hierboven genoemd. En eveneens kunnen ze zo onder forse spanning komen te staan. In enkele gevallen kozen de regisseurs er voor om het merendeel van hun tijd te besteden aan de 'externe' coördinatie, ook al was in hun taakomschrijving daar maar een beperkte tijd voor gereserveerd. Operationele ketenregie vereist al gauw veel procesregie tussen de partnerorganisaties, maar daar is lang niet altijd rekening mee gehouden.

Doordat de samenwerking nu praktisch gestalte krijgt hebben burgers een aanspreekpunt. Publieke samenwerkingsverbanden richten zich doorgaans op overheidstaken en op de burger als bewoner of cliënt, dus is er meestal voorzien in communicatie met burgers. Dit gebeurt door overleg, inspraakbijeenkomsten, panels of enquêtes. De burgers raken en voelen zich hierdoor meer betrokken, maar ervaren vervolgens ook weer grenzen. De praktische uitvoering van het beleid en de samenwerking komt bij hen vaak magerder over dan ze op grond van de doelen hadden verwacht. Af en toe worden knelpunten in de wijk aangepakt, maar toch blijven straten verloederen. Thuiszittende leerlingen met ernstige gedragsproblemen krijgen nu sneller een behandelplek bij een instelling voor jeugdzorg, maar er wordt niets gedaan aan het preventief opvangen en begeleiden van dit soort gevallen. Voor burgers – als consument – is de aanpak nu zichtbaar maar in hun beleving nog te smal. Ze hoopten op integrale oplossingen maar zo ver is het nog niet. Een structurele aanpak vraagt om structuur.

In het stadium van praktisch samenwerking verschuiven de bijdragen en invloed van actoren vrij snel 'omlaag' naar de managers, de regisseurs en vooral de professionals. Dit biedt ook burgers gelegenheid om invloed uit te oefenen (zie schema).

SCHEMA 17: INVLOED VAN ACTOREN BIJ 'PRAKTISCH SAMENWERKEN'

Actoren	Mate van invloed
Overheid	<i>weinig invloed</i>
Bestuurders	<i>weinig invloed</i>
Managers	<i>invloed</i>
Regisseurs	<i>invloed</i>
Professionals	<i>veel invloed</i>
Burgers	<i>invloed</i>

11 Structureren

Dit hoofdstuk het kort:

- In het vierde ontwikkelingsstadium verschuift de prioriteit naar het stroomlijnen van de gezamenlijke werkprocessen. De pioniersfase is voorbij, het gaat nu meer om efficiency en effectiviteit. Ook hier ligt de nadruk op actie
- De belangrijkste conditie is hierbij het maken van een passende structuur. Deze omvat een taakverdeling tussen de partners, mandatering van medewerkers, koppeling met moederorganisaties en een compacte overlegstructuur
- Aanvullend hierop zijn ketenregie en –management en feedback en sancties condities die in dit stadium naar voren komen
- In het stadium van ‘structureren’ gaat het om een bundel van diverse condities, die alle te maken hebben met het organiseren van de gezamenlijke werkprocessen. Deze condities hangen minder sterk samen dan bij ‘gezamenlijke doelbepaling’ en ‘praktisch samenspel’
- Bij het structureren hebben managers en regisseurs de hoofdrol, het gaat nu om het inrichten van de uitvoeringsorganisatie met beslissingen over organisatieaspecten. Professionals, bestuurders en overheid hebben hierbij enige invloed, de burgers niet
- Wanneer de praktische samenwerking beperkt blijft tot een samenwerkend team dat geïsoleerd blijft ten opzichte van de activiteiten en processen in de moederorganisaties is er sprake van eilandsamenwerking. De werkprocessen verlopen dan suboptimaal, de betrokkenen ervaren dat ook zo en geleidelijk brokkelt het draagvlak voor de samenwerking af.

11.1 Ontwikkelingsstap

Wanneer de deelnemende professionals enigszins op elkaar zijn ingespeeld ontstaat er meer routine en rust, krijgt het team greep op de werkprocessen en neemt de (beleefde) werkdruk af. De sfeer in de teams ontwikkelt zich van ‘elkaar verdragen’ tot collegiaal begrip en interesse. Er komen ideeën op om de werkprocessen verder te verbeteren en daarbij de keten van samenwerking te verlengen. Regisseurs krijgen nu informatie uit de werkprocessen, signaleren veel en zouden in principe in staat zijn om de efficiency te vergroten. De organisatie van het samenwerkingsverband wordt verbeterd. Dit gebeurt bijvoorbeeld door het instellen van een kernteam om het aantal overlegpartners te beperken. De overige deelnemers zitten dan aan bij een breder, minder frequent overleg of worden bilateraal betrokken. Soms gaan de partnerorganisaties er toe over om hun medewerkers gebiedsgericht in te zetten, zodat ze beter kunnen aansluiten bij de samenwerking. Dit kan er ook toe leiden dat een groter deel van hun activiteiten wordt overgebracht naar het samenwerkingsverband. Tegelijkertijd doet zich voor de eerste keer de situatie voor dat een medewerker vertrekt uit het samenwerkingsteam, wat het nodig maakt om instructies op te stellen voor nieuwe deelnemers. De prille pionierstijd is voorbij, er zijn routines ontstaan en de manier van werken wordt vanaf nu minder bepaald door personen. Aanvullend hierop wordt het overleg op de verschillende sturingsniveaus beter op elkaar afgestemd, zodat onderwerpen makkelijker tussen de niveaus worden afgehandeld.

In dit stadium ontstaat – in principe – een volwassen samenwerkingsverband. Maar in het ontstaansproces daarvan tonen zich nu de grootste knelpunten. Het risico is dat het niet lukt om een structuur te vinden die is opgewassen tegen de enorme complexiteit van werkprocessen, afstemmingsproblemen en verdere uitdagingen die opdoemen. In essentie moet het samenwerkingsverband nu gaan functioneren als een werkorganisatie. In de praktijk loopt dit vaak vast op verschillende barrières.

In de eerste plaats lukt het soms niet om greep te krijgen op de vele werkprocessen in het samenwerkingsverband. Bij de minder succesvolle cases waren de partners gestart vanuit de opvatting dat de uitvoerende medewerkers als ervaren professionals voldoende in huis zouden hebben om met elkaar zaken te doen. Doorgaans is die verwachting niet realistisch. Cliënten lopen als een stroom gevallen langs meerdere specialisten, dat vraagt goede planning en afgewogen logistiek, en de gemiddelde hulpverlener heeft dat niet in huis. In organisaties die gewend zijn om met grote aantallen cliënten om te gaan (Openbaar Ministerie, Centra voor Werk en Inkomen) hield men hier meer rekening mee en werd ook vooraf een ontwerp voor het samenwerkingsverband gemaakt. Waar dat niet gebeurde bleven de deelnemers lang bezig om de basisprocessen op orde te krijgen.

Ook in dit stadium kunnen complicaties optreden buiten de directe samenwerking. Bij één van de Jongerenloketten ontstond een jarenlange terugval doordat het landelijke beleid van de Centra voor Werk en Inkomen andere prioriteiten ging stellen en er lokaal bezuinigingen werden doorgevoerd. Dit leidde er ook toe dat de uitvoerende functies meer generalistisch werden ingericht en hierdoor het CWI zijn 'jongeren-specialisten' in het gezamenlijke Jongerenloket feitelijk ophief. In dit geval maakte het eigen beleid van een partner het moeilijk om het samenwerkingsverband met geschikte mensen te bezetten. Iets dergelijks vond plaats bij één van de Kulturhusen, waarbij elke partnerorganisatie na de start van de voorbereiding fuseerde met collega-organisaties in de eigen sector. Het gevolg was dat de bestuurders 'omhoog promoveerden' en zo op grote afstand van het samenwerkingsverband kwamen te staan. Hierdoor verminderde hun aandacht voor de samenwerking. In deze gevallen ging het dus om eigen keuzes van de partnerorganisaties die het structureren van de samenwerking in de weg stond. In de casuïstiek deden zich twee situaties voor waarin de hierdoor op gang gekomen samenwerking afkalft en de partners op zichzelf terugvielen.

Het stadium van structurering wordt ook gekenmerkt door dominantieproblemen. Wat zich al aandienende bij het formuleren van de doelen keert nu versterkt terug. Welke partner houdt of krijgt de aansturing? Bij de Lokale Zorgnetwerken in Rotterdam besliste de gemeente dat de GGD gezien haar taak de regie van de netwerken zou krijgen terwijl de oorspronkelijke initiatieven door andere partners waren genomen. Bij de veiligheidshuizen stuurt het Openbaar Ministerie meestal de eenheden aan, maar soms vinden andere partners dat de werkprocessen vooral juridisch-administratief zijn ingericht en dat er meer ruimte zou moeten zijn voor persoonlijk maatwerk en begeleiding van de cliënten. Wanneer deze verschillen aan de orde zijn worden ze zelden direct uitgesproken. Samenwerking is breekbaar, een collegiale houding is de norm en het al te duidelijk stellen van de machtsvraag kan de verhoudingen bederven.

11.2 Conditie

Structuur

Samenwerking kristalliseert zich uit in een samenwerkingsverband. Dat wil zeggen dat er een vast patroon wordt afgesproken in de taakverdeling en sturing tussen de partnerorganisaties en in het team dat de samenwerking praktisch gestalte geeft. Structuur komt als een belangrijke succesconditie naar voren. In de structuur moet een aantal zaken worden geregeld:

- taakverdeling tussen partners
- mandatering van medewerkers
- band met moederorganisatie
- compacte overlegstructuur.

Tussen de partnerorganisaties moet een taakverdeling worden gemaakt: wie neemt welke schakel in de samenwerkingsketen voor zijn rekening? De samenwerking vereist verdergaande precisering. De ervaring leert dat de schoenmaker hier bij zijn leest moet blijven. Elke partner moet bijdragen vanuit eigen taak en kracht. Vervloeiing van taken en verantwoordelijkheden is een zeker risico, deze treedt in het begin wel eens op onder invloed van de pioniersgeest en het saamhorigheidsgevoel, maar daarna wordt weer de conclusie getrokken dat vaagheid niet werkt en dat helder moet zijn wie waarvoor staat. *“We hebben gekozen voor een constructie van een gezamenlijke stichting waarin het bestuur de actieve kern is, die verbonden is met de achterbannen. Het bestuur ziet er op toe dat de mensen samenwerken, maar niet in elkaars vaarwater zitten en elkaar in hun waarde laten.”*

Uitvoerende medewerkers in het samenwerkingsverband worden meestal gemandateerd om in het team afspraken te maken en zaken naar eigen inzicht te kunnen regelen. Soms moeten ze daarbij kunnen afwijken van wat in eigen huis gewoonte is. *“Een soort ‘bending the rules’, dat vind ik een hele belangrijke stap om tot een betere samenwerking te komen. Dat je soms buiten de strikte regeltjes om gaat om dingen voor elkaar te krijgen, daar draait het om. De mensen die precies op de letters gaan zitten en de mensen die daar wat flexibeler in zijn, je merkt daar wel heel veel verschil in ja.”* Als die mandatering uitblijft blijven de professionals zich gebonden voelen aan de eigen huisregels en ontstaat terughoudendheid om zaken te doen met de partners. Dit is regelmatig een knelpunt, want mandatering wordt vaak vergeten of verwaarloosd bij de voorbereiding van het samenwerkingsverband. Het is een knelpunt dat zich vaak ook pas later voordoet.

In samenwerkingsverbanden houden de uitvoerende medewerkers een band met hun eigen organisatie en door de betrokkenen wordt dit ook als nodig ervaren. Vanuit hun professionele basis worden ze gevoed en eventueel gestimuleerd in hun ontwikkeling. Het werkgeverschap ligt immers nog steeds hier, niet in het samenwerkingsverband. Het gaat hier om een delicaat evenwicht, dat makkelijk kan worden verstoord. Sommige professionals komen terecht in een loyaliteitsconflict tussen het samenwerkingsverband en hun moederorganisatie, zeker wanneer er fricties zijn tussen de managers van de moederorganisaties. Dit kan ook gebeuren als de band met de moederorganisatie wordt verwaarloosd, te zwak wordt en de professionals hun mandaat en autonomie ten opzichte van de thuisbasis te veel gaan benadrukken, wat ze op den duur toch weer in conflict brengt met de wereld waar ze nog steeds thuis horen.

De samenwerking vraagt om een eigen overlegstructuur, waarin op de diverse sturingsniveaus besluiten worden genomen over beleid, beheer en uitvoering. Deze bijeenkomsten zijn vaak de meest grijpbare vorm van de samenwerking en dat ervaren de deelnemers ook zo. Er is wel het risico van wildgroei. Wanneer eenmaal helder is op welke punten allemaal afstemming mogelijk is ontstaat de neiging om het overleg dekkend te maken en steeds verder uit te breiden. Er kan zo een situatie ontstaan waarin weer extra coördinatie nodig is om de diverse overlegsituaties in de samenwerking op elkaar afgestemd te houden. Gegeven het overleg dat de medewerkers ook nog in hun moederorganisatie moeten voeren wordt de vergaderdruk op een gegeven moment te groot. *“In het project is nu sprake van meerdere clusters en deelaanpakken. Ik vraag me af of er wel sprake is van één regie over de hele aanpak. Er zijn eerder meerdere deelregies door meerdere partners. Geen van de deelregisseurs heeft sturing op het hele proces. De hele overlegstructuur is te ingewikkeld geworden.”* Dit soort situaties kan ten koste gaan van het uitvoerende werk. Een tijdlang wordt dit acceptabel gevonden omdat het helpt om elkaar goed te leren kennen en de samenwerking door een startfase te krijgen, maar daarna neemt de behoefte toe om het aantal vergaderingen te verminderen en wordt er gesnoeid in de overlegstructuur.

Ketenregie en –management

Samenwerking vraagt leiding, ook al gaat het in principe om een horizontale, niet-hiërarchische structuur. Opvallend is dat in de meeste gevallen vroeg of laat nadrukkelijk wordt gestreefd

naar het aanwijzen van een regisserende, coördinerende of zelfs managende functie in het samenwerkingsverband. Over het algemeen wordt positief geoordeeld in een situatie waarin één van de partnerorganisatie een dominante rol heeft in de samenwerking en ook de sturende functionaris levert. Die 'leidende' partnerorganisatie levert ook een stevig aandeel in de activiteiten, de formatie en de financiën en heeft dus ook de positie om deze rol op te eisen. Het ontbreken van een dergelijke dominante partner wordt over het algemeen ongunstig gevonden: er is minder stevigheid om knopen door te hakken. Interessant is dat deelnemers zich op dit punt voorzichtig uitdrukken. Men erkent de rol en noodzaak van de dominante partner, maar het mag niet al te openlijk worden gezegd omdat het lijkt in te gaan tegen een cultuur van collegiale binding in het samenwerkingsverband. *"Het initiatief lag toch wel bij het OM, waardoor andere partners soms de houding aannamen van 'jullie Veiligheidshuis' in plaats van 'ons Veiligheidshuis'".* Kennelijk is hier een spanning tussen condities in de structuur en in de cultuur, tussen leiderschap en collegialiteit. Deze spanning is een vertrouwd verschijnsel in organisaties met veel hoog opgeleide professionals maar lijkt in een samenwerkingsverband sterker naar voren te komen.

Binnen de succesconditie Ketenregie en –management vormen de kwaliteiten van de regisseur of ketenmanager een specifieke subconditie. De functie vraagt naast de gewone vaardigheden om leiding te geven aan professionals ook politieke competenties: het ontwikkelen van invloed en positie in een niet-hiërarchische omgeving. Dit vraagt om steeds de belangen van partners in het oog te houden en deze te combineren of in nieuwe oplossingen gestalte te geven. *"Jaap heeft natuurlijk ook als voordeel dat hij helemaal thuis is in deze wereld. Hij heeft inmiddels een soort netwerk van connecties opgebouwd, waardoor hij vaak net iets extra's kan forceren."*

Ook hier gaat het om schaarse competenties. Overigens heeft dit ook te maken met de oriëntatie die de regisseur of ketenmanager zelf kiest. Hij of zij kan zich vooral opstellen als externe regisseur en dus de verantwoordelijkheid op zich nemen om de partnerorganisaties bij elkaar te krijgen. Maar ook is een meer interne gerichtheid mogelijk, op de werkprocessen en teamsamenhang in het samenwerkingsverband. Het laatste lijkt meer op het gebruikelijke projectmanagement binnen organisaties en stelt ook minder hoge eisen aan de ketenmanager.

Feedback en sancties

Als de samenwerking en de daarbij horende werkprocessen op gang zijn gekomen ontstaat in de uitvoering behoefte aan helderheid over het nakomen van afspraken. Wat zouden we samen doen, wie zou wat oppakken en gebeurt dat nou ook? Hiervoor worden de bekende planningsinstrumenten ingezet: notulen, actielijsten en voortgangsregistraties. Op die manier wordt er feedback gegeven op de gezamenlijke productie en daarmee ook op de ontplooiing van de samenwerking. Daarbij horen ook correcties als het niet goed gaat. Meestal betekent dat een gesprek tussen medewerker en ketenmanager of, als dat niet helpt, agendering in de stuurgroep.

De noodzaak van feedback en sancties wordt in meerdere gevallen benadrukt. In een situatie met weinig formele macht en hiërarchie kunnen deze helpen om op een instrumentele manier toch bij te kunnen sturen, niet via leiding maar door het zichtbaar maken van prestaties. De inhoud doet dan zijn werk. Overigens worden op dit punt veel manco's geconstateerd. Juist het ontbreken van feedback en sancties leidt ertoe dat samenwerkingsverbanden in een sfeer van vrijblijvendheid functioneren. *"We zorgen ervoor dat we de resultaten ook zichtbaar maken bij de partners. Bij te weinig inzet in de samenwerking moeten er sancties zijn als de gemaakte afspraken niet worden nagekomen, anders gaat de druk er af."*

SCHEMA 18: RESULTAATCONDITIES IN HET STADIUM 'STRUCTUREREN'

- . effectieve structuur van verantwoordelijkheden en overleg
- . krachtige ketenregie en ketenmanagement
- . feedback en sancties in het samenwerkingsverband

11.3 Bijdragen actoren

In het stadium van structurering is de bemoeienis van overheid meestal beperkt tot de opzet van de 'bovenkant' van de structuur, namelijk de regie en het management van het samenwerkingsverband. Openbaar bestuurders en beleidsambtenaren willen hier hun stempel op zetten, maar beschouwen de structuur van de werkprocessen als een verantwoordelijkheid van de partnerorganisaties zelf. Ook de organisatiebestuurders laten deze keuzes voornamelijk aan hun managers over. Het samenwerkingsverband wordt voornamelijk gezien als een uitvoeringsorganisatie, een verlengstuk van de partners, en niet als een zelfstandige professionele organisatie.

Nu hebben de managers de taak en de handelingsruimte om structuur aan te brengen. Hier is veel 'management-werk' te doen. Afhankelijk van hun consensus creëren de leidinggevendenden in meerdere of mindere mate een nieuwe structuur. Die consensus vloeit niet vanzelfsprekend voort uit het bestuurlijke akkoord over de doelen, maar is een nieuwe gezamenlijkheid. Als er weinig 'druk van boven' is ontbreekt hier de prikkel. Interne ontwikkelingen en belangen krijgen dan vaak de overhand. Om deze reden werden bij de Lokale Zorgnetwerken in Rotterdam specifieke trainingen voor de direct leidinggevendenden georganiseerd, waarbij ook de methodiek aan de orde kwam. Overigens is het middenkader niet altijd een remmende factor. Er zijn voorbeelden van afdelingshoofden die de drijvende kracht achter de samenwerking waren en bleven, ook toen in hun eigen organisaties hiervoor de steun afnam. In de meest succesvolle cases ontstonden nauwe relaties tussen de managers en de regisseurs. In één geval had de regisseur zelfs een dubbelfunctie, als coördinator van het samenwerkingsplatform en als teamleider in de eigen instelling. De laatste positie gebruikte hij om collega-managers in de partnerorganisaties aan te spreken én om zijn eigen instelling beter te laten inspelen op het platform.

Structurering leidt vaak tot het aanstellen van regisseurs of het versterken van hun positie. Dat laatste houdt in dat een regisseur zich onafhankelijk van de partners en de niveaus door het veld mag bewegen om deze partners en niveaus te verbinden. Een regisseur kan zo de rol krijgen van 'verbindingsofficier' tussen de belangen, zoals bij de Rotterdamse stadsmariniers of het Jongerenloket in Hoorn. Een andere rolkeuze van een regisseur is om het 'gezicht' van het samenwerkingsverband te worden. In die positie neemt de behoefte toe om dat verband steviger te positioneren als een zelfstandige unit met groeipotentieel, door uitbreiding van het werkgebied of verbreding van de doelgroep. Bij de Amsterdamse Ketenunits en het Veiligheidshuis Utrecht begonnen in het stadium van structurering ideeën te ontstaan om meer probleem- en beleidsgericht te opereren. De regisseurs werden de grenzen van de samenwerking gewaar en kregen de wens om die te verleggen.

Wanneer het gaat om het beter structureren van de samenwerking hebben de uitvoerende professionals wel invloed, maar minder dan in het vorige stadium van praktisch samenwerken. De managers zijn aan zet, maar de professionals dragen de knelpunten en de mogelijkheden aan. Via deze praktisch-inhoudelijke kant kunnen ze managementbeslissingen beïnvloeden. Zo ontstond bij de Amsterdamse ketenunits op een gegeven moment de gedachte om de cliënten afwisselend straf- en zorgmaatregelen toe te dienen (het 'wasstraat'-model), een idee dat geboren werd binnen enkele unitteams en vervolgens onderling werd uitgewerkt. Wanneer het managers niet lukt om een passende structuur te scheppen is dat op den duur demotiverend voor de uitvoering. In meerdere cases, ten dele ook de succesvolle, worden klachten geuit over het moeizaam verloop van de samenwerking tussen de organisaties en de stroperigheid van het overleg. In de minst succesvolle cases was een situatie ontstaan waarin het klagen over de vastzittende verhoudingen een gewoonte leek te zijn geworden.

Burgers profiteren soms van structurering. Ze hebben vrijwel nauwelijks invloed op de te kiezen structuur, maar wanneer dit leidt tot een regelmatig overleg met hen is dit een voordeel. Als structurering slaagt treden de organisaties meer gecoördineerd op naar buiten en zien de burgers de resultaten daarvan in hun omgeving. Maar ook komt het voor dat bewoners in een

wijk constateren dat elke partij nu een betere inbreng heeft in de samenwerking, maar nog steeds apart. Structureren is niet hetzelfde als breed werken.

In het stadium van structureren schuift de invloed dus weer iets omhoog, vooral naar regisseurs en managers (zie schema).

SCHEMA 18a: INVLOED VAN ACTOREN BIJ 'STRUCTUREREN'

Actoren	Mate van invloed
Overheid	<i>invloed</i>
Bestuurders	<i>invloed</i>
Managers	<i>veel invloed</i>
Regisseurs	<i>veel invloed</i>
Professionals	<i>invloed</i>
Burgers	<i>weinig invloed</i>

11.4 Stagnatie: eilandsamenwerking

Aan het einde van de stadia van praktisch samenwerken en structureren kan een stagnatie optreden in het ontwikkelingsproces. Er is een redelijk tot goed samenwerkend team dat ingebed is in een werkzame structuur. De resultaten zijn positief, maar beperkt. De partnerorganisaties blijven de hoofdmoot van hun activiteiten buiten de samenwerking uitvoeren. Dat kan voor de hand liggen wanneer samenwerking is opgezet om een specifiek, afgebakend probleem op te lossen. Maar als het doel van de samenwerking eigenlijk breder is dan de praktische omvang die het gekregen heeft blijft er een spanning bestaan tussen intentie en uitvoering. Samen een gebouw beheren kan goed gaan, maar is teleurstellend als het uitgangspunt was dat het Kulturhus een levendig centrum zou worden van gezamenlijke activiteiten (dit werd aangeduid als het verschil tussen een statisch en een dynamisch concept). Het samenwerkingsverband blijft in deze situatie marginaal ten opzichte van de doelen en mogelijkheden. Het komt niet verder dan een proeftuin of een project met een tijdelijk karakter. De budgetten zijn eindig, de medewerkers blijven gedetacheerd op basis van geïmproviseerde functies en de coördinator ontgroeit niet de status van kwartiermaker. *"Bij de moederorganisaties hebben ze vaak nog te weinig idee van de werkwijze van de ketenunit waardoor de prikkel ontbreekt om hun interne processen hierop af te stemmen. Ook is bij moederorganisaties soms een gevoel van 'concurrentie'".*

Deze stagnatie is te typeren als *eilandsamenwerking*. Werkprocessen verlopen suboptimaal. Soms halen de partnerorganisaties zelfs een deel van hun activiteiten terug. Er kan dan scepsis groeien. Op het bestuurlijke en het leidinggevende niveau worden de partners terughoudend. Bijeenkomsten worden minder open en oplossingsgericht en in het overlegcircuit worden voorstellen en knelpunten onduidelijk of laat afgehandeld. Na verloop van tijd wordt dit ook merkbaar op de werkvloer, waar de professionals zien dat beslissingen blijven liggen of processen spaak lopen. *"Een casus loopt in het natraject soms vast door procedures bij een instelling, het zou dan beter zijn dat in de ketenunit eerder te horen en dan een alternatieve oplossing te kiezen."*

12 Verbreden en verdiepen

Dit hoofdstuk in het kort:

- In het vijfde ontwikkelingsstadium ontstaat een bredere behoefte om de externe resultaten van de samenwerking te vergroten en daarbij eventueel nieuwe partners te betrekken. In het handelen komt het accent te liggen op verbinden
- Hierbij werken een aantal condities die gezamenlijk zijn aan te duiden als vervlechting van organisaties. Inhoudelijk gaat het om het harmoniseren van diagnoses, gegevensuitwisseling, behandelingscapaciteit en personeelsinzet. Op langere termijn gaat het ook om meer structurele aspecten als gekoppelde informatiesystemen, financiële afspraken en gezamenlijke kadervorming
- Procesmatig betekent vervlechting een grotere betrokkenheid van de backoffices van de partnerorganisaties en een actievere medewerking van het middenkader
- In het stadium van 'verbreden en verdiepen' gaat het om een cluster van condities, die inhouden dat organisaties duurzaam op elkaar worden afgestemd terwijl er geen organisatorische samenvoeging plaatsvindt. Het veronderstelt wel dat het samenwerkingsverband vooraf goed is gestructureerd
- Om tot vervlechting te komen moet de samenwerking worden herijkt. De overheid speelt daarom weer een grotere rol, maar in de vorige fasen is de 'onderkant' van de samenwerking goed georganiseerd geraakt. Er is nu een invloedsspreiding over alle actoren, inclusief de burgers. Dit betekent soms ook een ingewikkeld belangenspel.

12.1 Ontwikkelingsstap

In verreweg de meeste gevallen roept het samenwerken de behoefte op aan een verbreding daarvan. Als een situatie is bereikt waarbij in een samenwerkingsverband de werkprocessen zijn geordend en er een balans tussen de partners is gecreëerd ontstaat een bredere behoefte (dus niet alleen bij de regisseurs) om de externe resultaten van de samenwerking te vergroten. In een veiligheidshuis willen de partners niet alleen hun administratieve processen optimaliseren maar ook komen tot meer succesvolle afdoeningen, tot en met de rechter. De gemeente Hoorn besloot met het CWI om de werking van het Jongerenloket uit te breiden naar de regio. De veiligheidsaanpak in het Rotterdamse Kralingen/Crooswijk moest zich nu gaan bewijzen bij een grootschalig plan voor sloop en nieuwbouw. Soms wil men ook verbreden omdat de resultaten toch tegenvallen. In een andere Rotterdamse wijk was de algemene veiligheidssituatie wel verbeterd, maar was er nog steeds sprake van overlast, die zich binnen de wijk had verplaatst. Het aanpakken van de directe knelpunten had meer zicht gegeven op de achterliggende problematiek (straten die worden verwaarloosd, panden die qua onderhoud en gebruik niet worden aangepakt, sociale problemen). In dit stadium kan een goed functionerend samenwerkingsteam deze grotere uitdaging oppakken. Maar het kan lang duren voordat dit stadium bereikt is. Pas dertien jaar na de start van het eerste Lokale Zorgnetwerk in Rotterdam waren de partners er aan toe om de overstap te maken van het behandelen van incidentele probleemgevallen naar het systematisch oplossen van chronische knelpunten bij hun cliënten.

Die lange 'leertijd' laat zien dat het verbreden en verdiepen van samenwerking veel eisen stelt. Er komen nieuw partijen in beeld, zoals de organisaties voor schuldhulpverlening bij de Lokale Zorgnetwerken. Ook schuldsanering bleek één van de extra benodigde diensten te zijn, evenals

instanties die bezig zijn met opvoedingsproblematiek en huiselijk geweld. Het erbij betrekken van nieuwe partners kan druk zetten op de bestaande samenwerking. Een van de belangrijkste knelpunten die nu naar voren treedt is de beperkte capaciteit van het samenwerkingsverband. Dit betreft niet alleen het verwerken van flinke aantallen cliënten of knelpunten, maar ook de competenties van het team, in het bijzonder de regisseur. Is deze voldoende deskundig, breed, pro-actief, diplomatiek en zo nodig dwingend om zaken tot stand te brengen? In diverse cases werd het gebrek aan regisseurscompetentie gezien als de grootste bottleneck voor de verbreding van de samenwerking.

Er dient zich in dit stadium opnieuw een organisatieprobleem aan. Hiervoor is geschetst dat het samenwerkingsverband moet worden opgezet als een uitvoeringsorganisatie om de vereiste prestaties te leveren. Wanneer het gaat om verbreding en verdieping van de aanpak wordt de lat hoger gelegd. Nu moet er worden samengewerkt op *alle* sturingsniveaus, dus door de professionals, de managers en de bestuurders. Het totale samenwerkingsverband moet functioneren als een compact operationele eenheid. Rotterdam stuurt interventieteams de wijken in om huis voor huis probleemsituaties aan te pakken met een gelijktijdige inzet vanuit meerdere gemeentelijke diensten en hun partners. Deze aanpak is alleen maar mogelijk dank zij de vele jaren waarmee de veiligheidsaanpak is uitgetoetst en uitgebouwd. En ook hier uiten sommige deelnemers nog steeds de (zelf)kritiek dat de samenwerking te vluchtig blijft.

Betrekkelijk nieuw is het verschijnsel dat samenwerkingsverbanden zich door hun verbreding gaan begeven op het terrein van andere samenwerkingsverbanden. In hun expansie stoten de verbanden op elkaar. De veiligheidsketen, de jeugdzorgketen, de netwerken jeugdhulpverlening en de Centra voor Jeugd en Gezin bewegen zich in elkaar overlappende maatschappelijke ruimten, ook al zijn hun taken en doelgroepen anders gedefinieerd. In de praktijk vloeien hun werkterreinen in elkaar over. Dat kan zelfs leiden tot competitie tussen netwerken, een verschijnsel dat in de private sector al langer bestaat. In het publieke domein wordt dit niet wenselijk gevonden en ontstaan soms initiatieven om op hoger niveau af te stemmen.

12.2 Conditie

Vervlechting van organisaties

In hun waardering van de voortgang en de kwaliteit van samenwerking maken de deelnemers onderscheid tussen het samenwerkingsverband, waarin de afgesproken gecombineerde taken worden uitgevoerd, en de samenwerking tussen de partnerorganisaties, waarin de verschillende reguliere werkprocessen en procedures op elkaar worden afgestemd. Als de directe samenwerking een concrete vorm krijgt willen de samenwerkende professionals dat ook hun collega's in de moederorganisatie praktisch betrokken raken. *“Wat niet werkt is als partners allemaal hun aparte eigen stukje doen en de samenwerking alleen bestaat uit ‘overdrachtsmomenten’, waarin de cliënt van behandelaar wisselt. Dat werkt niet. Je hebt samen één proces, dus je moet integreren.”* In de meeste succesvolle cases lukt dit ook ten dele. Deze conditie typeren we hier als ‘vervlechting’ van organisaties. Net zoals bij de gezamenlijke doelbepaling en het praktisch samenspel is bij vervlechting van organisaties sprake van inhoudelijke en van procesmatige elementen.

Inhoudelijke elementen van vervlechting zijn:

- gezamenlijke probleemanalyse en cliëntdiagnose
- geïntegreerde werk- of behandelingsplannen
- gekoppelde (cliënt)informatiesystemen, gedeelde privacybescherming
- afgestemde (en soms gereserveerde) behandelingscapaciteit per partner
- gezamenlijk ontwikkelen van nieuwe activiteiten of diensten
- gedeelde managementinformatie
- op samenwerking afgestemd personeelsbeleid en personele inzet
- op elkaar afgestemde arbeidsvoorwaarden
- inschakeling van ‘backoffices’ van de partnerorganisaties.

Werkprocessen, methoden en organisatie worden tussen de partners op elkaar afgestemd terwijl er geen organisatorische samenvoeging plaatsvindt. Vervlechting is geen fusie, maar ook geen vrijblijvende uitwisseling. Het is een binding die vergelijkbaar is met het co-makship tussen leveranciers en opdrachtgevers in de industrie. Er is sprake van een duurzame, nauwelijks ongedaan te maken harmonisatie van werkwijzen en mensen. De organisaties gaan voor langere tijd een afhankelijkheidsrelatie aan maar houden hun eigen koers en bedrijfsvoering. Vervlechting is semi-permanent.

Procesmatig houdt vervlechting een sterk geïntensiveerde communicatie tussen de partners in. De volgende aspecten worden vaak genoemd:

- professionals en coördinatoren hebben makkelijke 'ingangen' in elke partnerorganisatie
- de samenwerkingsteams zijn ingebed in de lijnorganisatie van de partners, hun punten worden daar ook ingebracht en opgelost
- het middenkader van de partnerorganisaties is betrokken en werkt mee, soms via een partneroverleg op (midden)managementniveau
- de collega's in de moederorganisatie ('achterban') worden goed voorgelicht over de samenwerking, tussentijdse resultaten worden zichtbaar gemaakt in de hele partnerorganisatie.

In het eerste caseonderzoek wordt vervlechting veel genoemd maar zelden als gerealiseerde toestand. Bij de Amsterdamse ketenunits heeft de unitregisseur geen bevoegdheden om buiten de ketenunit de partners aan te spreken op inzet en gewenste acties. Enkele unitregisseurs proberen dit dan 'onderlangs' te regelen, via hun informele contacten bij de partners. Alleen in de meeste succesvolle gevallen raken de organisaties breder aan elkaar gekoppeld, maar ook dan nog niet op alle bovengenoemde onderdelen. Vaak wordt veel energie gestoken in communicatie en PR. *"We doen veel aan de terugkoppeling naar de partners in den brede. Het gaat er om elkaar goed te blijven voorlichten, óók de backoffices van de partners. Daarvoor hebben in de zomer van 2005 een 'tour' gemaakt langs alle partnerorganisaties. Dat heeft de goodwill sterk vergroot."*

Als verbreding lukt zien de deelnemers dit als een stevig succes, zowel als een belangrijk tussenresultaat van de samenwerking als een voorwaarde voor de verdere uitbouw daarvan. In de matig succesvolle cases wordt veel geklaagd over het uitblijven van vervlechting. Dit wordt beschouwd als een ernstige handicap. Bij samenwerkingsverbanden met weinig of geen succes wordt weinig of niets over vervlechting gezegd. Kennelijk valt dit nog buiten het gezichtsveld.

'Gevorderde' vervlechting

Vervlechting wordt in het eerste caseonderzoek dus regelmatig genoemd als perspectief, maar is in slechts weinig gevallen echt gerealiseerd. In deze praktijksituaties hebben de deelnemers aan samenwerkingsverbanden een wensperspectief van toenemende verbreding en verdieping. Mogelijk is deze wens een 'uitzicht' op verdergaande resultaten en ligt er ook een koppeling tussen die verbreding en verdieping tussen de partners en het maatschappelijke effect van hun samenwerking. Wellicht bepaalt deze conditie het verschil tussen het 'gewone' succes van samenwerking in de vorm van concrete verbeteringen in werkprocessen en het verdergaande succes dat ook naar buiten doorwerkt, het maatschappelijke effect. Dat was de reden voor een tweede caseonderzoek, waarin werd nagegaan of in 'rijpe' cases met redelijk tot veel resultaat vervlechting meer uit de verf zou komen. Anders dan in het eerste caseonderzoek richtten de interviews zich meer op ontwikkelingsvragen die na meerdere jaren samenwerken als belangrijk naar voren komen en op condities die genoemd worden als doorslaggevend voor het resultaat. In deze praktijksituaties werden veel condities aangeduid, die grotendeels parallel liepen met de condities uit het eerste caseonderzoek. Deze zijn opgenomen in de beschrijvingen in de hoofdstukken 7 tot en met 13. Daarnaast kwamen enkele meer uitgesproken onderwerpen naar voren, die in meerdere gevallen werden genoemd als doorslaggevend voor het bereikte resultaatniveau van de samenwerking.

Het ging om de volgende condities:

- taakverdeling tussen partners
- informatie-uitwisseling en ICT
- financiële afspraken
- hantering verschillen tussen organisaties
- kadervorming op meerdere niveaus
- procesregie tussen partners én tussen sturingsniveaus.

Taakverdeling partners

Na meerdere jaren samenwerking blijkt het nodig om de rollen en verantwoordelijkheden van de partners verder te verhelderen en vast te leggen in afspraken. In de loop van de tijd breidt de samenwerking zich vaak uit naar nieuwe taken en doelgroepen. Er komen partners bij en dat vereist een betere structurering. Bestaande afspraken moeten nu worden 'opgeschaald' tussen een groter aantal instellingen. De lokale zorgnetwerken in Rotterdam kregen bijvoorbeeld te maken met instellingen voor schuldhulpverlening toen ze hun doelgroep breder wilden steunen. In de steeds ingewikkelder samenwerkingsverbanden moet elke partner zijn eigen bijdrage nu beter en gericht leveren. De pioniersperiode is voorbij, de gezamenlijke taken en werkprocessen zijn uitgekristalliseerd en een improviserende aanpak is onpraktisch geworden. Nu is planmatig werken nodig. De ervaring leert dat het ook onduidelijk en onhandig is wanneer de taken van partners in elkaar overlopen en dat elke partner beter kan opereren vanuit de eigen kerntaak. Maar daarbij moet wel rekening worden gehouden met de planning en eisen van de partners. Daarom heeft de preciezere taakverdeling ook gevolgen voor de rolverdeling en structuur binnen de eigen organisaties van de partners.

Informatie-uitwisseling en ICT

Er kan veel voordeel worden behaald door een betere informatie-uitwisseling tussen de partners. In het begin van de samenwerking moet worden gecommuniceerd over elke klus en elk cliënt, maar na een tijd is er sprake van een doorgaande stroom van gemeenschappelijke activiteiten en cliënten. Bij de Jongerenloketten blijkt een koppeling van informatiesystemen te leiden tot snellere afhandeling van cliënten en tijdwinst voor de uitvoerende professionals. Het onderlinge overleg kan hierdoor sterk worden teruggebracht en concentreert zich op specifieke gevallen of het gaande houden van de systemen (systeem monitoring). Ook ontstaat er zo meer tijd voor het delen van informatie over patronen in de problemen van cliënten en de aanpak daarvan.

Financiële afspraken

Bij een gevorderde samenwerking dient zich op een gegeven moment de vraag aan naar de verrekening van kosten tussen partners. Wanneer activiteiten en medewerkers worden gecombineerd en er nieuwe werkwijzen ontstaan gaan mensen op een gegeven moment activiteiten uitvoeren die een partner tijd of geld besparen. Vaker nog kost samenwerking extra inspanning en gaan partners op zoek naar mogelijkheden om die tijd en kosten te verhalen. De overheid geeft wel steun aan samenwerking, maar die is meestal tijdelijk. Dus kijken de partners naar elkaar om de kosten te verhalen. Zeker in een situatie waarin organisaties per cliënt of per handeling worden vergoed en bij een toenemende marktwerking wil elke partnerorganisatie zijn kosten en opbrengsten in balans houden. De gemeente Hoorn zette ambtelijke capaciteit in voor de samenwerking met andere gemeenten en sprak hiervoor een vergoeding af. Bij de Rotterdamse lokale zorgnetwerken werden om dezelfde reden de door partners ingezette uren gekapitaliseerd en verrekend. Dat was ingewikkeld maar had het voordeel dat de bijdragen zo werden gepreciseerd en verhelderd. Een tweede voordeel was dat de kosten en baten van de samenwerking als zodanig in beeld kwamen. Dat liep uit op een discussie over de meerwaarde van samenwerking en uiteindelijk een bevestiging daarvan door een beslissing op beleidsniveau.

Personele kadervorming op meerdere niveaus

Duurzame resultaten vereisen dat er een kritische massa van voldoende bij de samenwerking betrokken personen is die de boven geschetste complicaties kunnen opvangen. Teamgeest lijdt ernstig onder personele mobiliteit. Die mobiliteit is niet altijd te vermijden en daarom is het van groot belang dat er genoeg mensen zijn die de samenwerking dragen. Hierbij is het cruciaal om het middenkader van de organisaties sterker te betrekken. Bij één van de Jongerenloketten 'overleefde' de samenwerking een lange periode van bezuiniging bij een partner (en mede daardoor grotere distantie tussen de partners) dank zij een goede persoonlijke verstandhouding tussen twee afdelingshoofden in beide partnerorganisaties. Hier bleek de samenwerking in het middenkader een doorslaggevende succesfactor. Over het algemeen doet het middenkader juist te weinig mee en belemmert zo de samenwerking. In één geval werd dit tegengegaan door specifieke trainingen voor de direct leidinggevenden in de stuurgroepen. Maar er werd ook een voorbeeld genoemd van een stagnatie in de verhouding tussen de managers, waarbij de medewerkers elkaar toch bleven 'vinden' op de inhoud van de samenwerking. Ook hier bleek kritische massa weer een belangrijke conditie te zijn: gaat het op het ene niveau van de organisatie een tijd lang niet goed, dan kan een ander niveau de samenwerking volhouden.

Hantering verschillen tussen organisaties

Ook in de nu onderzochte cases kwam meerdere keren een situatie voor waarin samenwerking het hoofd moest bieden aan verschillen tussen organisaties. Binnen de partnerorganisaties vinden veranderingen plaats die de samenwerking onder druk zetten. De politie vermindert het aantal uren dat wordt ingezet voor een gezamenlijke aanpak van overlastgevende jongeren omdat er op grond van landelijk beleid meer bekeuringen moeten worden 'geproduceerd'. Een Centrum voor Werk en Inkomen moet bezuinigen en kan daarom minder aandeel leveren in een jongerenloket. Een gebrekkig functionerende medewerker vormt een zwakke schakel in het samenwerkingsteam. Soms leidt de samenwerking zelf tot dergelijke spanningen, zoals bij een Rotterdams politiedistrict waar de formatie moest krimpen nadat in een gezamenlijke aanpak succesvol de lokale criminaliteit was teruggedrongen. De geïnterviewden benadrukken het belang om deze verschillende problemen en belangen met elkaar te delen. Het gaat er om deze dilemma's met je partners te hanteren. Kun je de ander daarbij helpen? In ieder geval moet je je partner de tijd en de ruimte geven om zijn problemen op te lossen. Maar op den duur geldt ook: de liefde kan niet van één kant komen.

Procesregie tussen partners én tussen sturingsniveaus

Ondersteunend ten opzichte van de vorige thema's werd herhaaldelijk het belang benadrukt van een open en transparante communicatie tussen de partners. De deelnemers moeten daarin sensitief zijn en ook daarin willen investeren. Bij de meeste succesvolle cases kreeg deze algemene voorwaarde echter een specifieke en concrete invulling. Het resultaat van één van de twee Jongerenloketten was voor een belangrijk deel te danken aan de trekkende rol van een gemeentelijke beleidsambtenaar die functioneerde als verbindende schakel tussen de diverse partners én de verschillende sturingsniveaus. Deze 'trekkende' functionaris had haar bureau staan tussen de werkplekken van het samenwerkingsteam en had dus dagelijks contact met de uitvoering. Tegelijkertijd had ze ook direct toegang tot de afdelingsleiding in de gemeente en tot de wethouder in een vast overleg. Hierdoor konden knelpunten en nieuw beleid direct aan de besluitvormers worden voorgelegd. Vergelijkbaar hiermee heeft de gemeente Rotterdam de functie van stadsmarinier ingesteld, die als trouble shooter de knelpunten in de lokale veiligheid moet oplossen en daarbij als procesregisseur de partijen bij elkaar moet brengen. Daarbij rapporteert hij aan een bestuurlijke stuurgroep onder voorzitterschap van de burgemeester die direct knopen kan doorhakken. Ook hier worden dus de partners én de sturingsniveaus verbonden via één functionaris. Deze heeft een bijzondere, afgeleide macht en kan daarom vanuit een relatief onafhankelijke positie sterk opereren. In beide gevallen hadden deze verbindende personen geen leidinggevende functie, ook niet in de gemeente.

In de nu onderzochte gevallen met ruime samenwerkingservaring komen dus onderwerpen naar voren die een bredere invulling zijn van de conditie vervlechting zoals aangeduid in het

eerste gedeelte van dit hoofdstuk. Het 'regelen' van deze onderwerpen geeft een betere aansluiting tussen de partners en garandeert zo een duurzame samenwerking.

Samenvattend gaat het bij gevorderde vervlechting dus om:

- taakverdeling partners
- informatie-uitwisseling
- financiële afspraken
- personele kadervorming op meerdere niveaus
- hantering van verschillen tussen organisaties
- procesregie tussen partners én tussen sturingsniveaus.

Dit zijn vooral *organisatieaspecten*. Ze hebben betrekking op de verschillende kanten van een organisatie: taken, informatie, financiën, belangen, personeel en leiding. Dit maakt aannemelijk dat samenwerking na verloop van tijd vooral een kwestie wordt van effectief organiseren. Een doorgegroeiende samenwerking vereist een bedrijfsmatige organisatie om resultaten te kunnen leveren. Het samenwerkingsverband wordt gestructureerd als een schijnbaar zelfstandig 'bedrijf', een productieorganisatie tussen, in en 'boven op' de organisaties van de partners. Daarbij worden de grenzen van bestaande organisaties overschreden. Dit levert talloze kleine en grote knelpunten en complicaties op, genoemd door de deelnemers, maar toch lijkt dit de route te zijn die gelopen moet worden. Om samenwerkingsverbanden succesvol te maken moeten ze uiteindelijk worden gestructureerd als conventionele uitvoeringsorganisaties. De partnerorganisaties moeten zich daaraan aanpassen en kunnen dat klaarblijkelijk opbrengen.

Daarmee is de eerdere veronderstelling dat vervlechting van partnerorganisaties nodig is voor externe resultaten bevestigd. Vervlechting is niet alleen een afstemming van organisaties maar ook een concrete bedrijfsmatige vorm daarvan. Dit maakt het mogelijk om de gezamenlijke inspanningen te richten op afgesproken doelen en daarop te kunnen bijsturen.

SCHEMA 19: RESULTAATCONDITIES IN HET STADIUM 'VERBREDEN EN VERDIEPEN'

- . Vervlechting van organisaties door afstemming van werkprocessen en intensivering van de communicatie tussen de partners
- . Gevorderde vervlechting door taakverdeling partners, informatie-uitwisseling, financiële afspraken, personele kadervorming op meerdere niveaus, hantering van verschillen tussen organisaties, procesregie tussen partners én tussen sturingsniveaus.

12.3 Vervlechting en extern resultaat

Is vervlechting nu doorslaggevend voor externe resultaten van samenwerking? Deze vraag is gesteld aan de afzonderlijk geïnterviewde brede experts in samenwerking. Wanneer hen dit als stelling wordt voorgelegd stemmen de meeste experts daarmee in. Een convergentie in de ontwikkeling van de partners is nodig om stevigheid te geven aan samenwerking. Als voorbeeld wordt genoemd de samenwerking tussen scholen en instellingen voor jeugdzorg bij het opvangen van leerlingen met extra problemen. Het gaat er niet alleen om individuele gevallen goed af te handelen, maar ook om de zekerheid voor de school dat er goede voorzieningen zijn voor een groep kwetsbare kinderen en dat bij een beroep op deze voorzieningen er ook altijd behandelcapaciteit is. Daarvoor moeten er robuuste afspraken gemaakt zijn tussen scholen en zorginstellingen, inclusief een snelle verwijzingsprocedure en een beschikbare zorgplek als het er op aan komt. Dit stelt anderzijds ook eisen aan de school. Hulpverleners moeten inzage kunnen hebben in de persoonlijke gegevens van een leerling bij de school. Privacywetgeving belemmert dit, tenzij er een regeling wordt afgesproken waarin de uitwisseling van gegevens

wordt afgegrensd én geregeld. De school kan dit vervolgens in de praktijk brengen door direct al bij de inschrijving van een kind de ouders een brief te laten ondertekenen waarin ze instemming geven met het eventueel verstrekken van gegevens aan externe hulpverleners wanneer het belang van hun kind dat zou vereisen. Via dit soort aanpassingen in de eigen procedures wordt de samenwerking gestroomlijnd.

Verschillende experts vinden dat vervlechting van organisaties verder gaat dan alleen het afstemmen van werkprocessen. Het is ook nodig dat de samenwerkingspartners een strakke focus delen op hun gezamenlijke probleem. Wanneer de partners willen komen tot een nieuw aanbod is een nog diepergaande koppeling tussen de organisaties nodig, met name wanneer taken, middelen en mensen gaan schuiven tussen de partners. Als de taken van medewerkers veranderen als gevolg van de samenwerking kan het nodig zijn om ook de functies en de daarbij behorende arbeidsvoorwaarden te harmoniseren om te bereiken dat degenen die direct deelnemen in de samenwerking als één team kunnen blijven functioneren. Vervlechting speelt dan op meerdere niveaus: uitvoering, organisatie en personeelsbeleid. Daarbij is het ook nodig om rekening te houden met de belangen van partners. In het samenwerkingsproces moet je een zwakkere partner soms 'bijtrekken'. Wanneer deze minder in staat is om competente en actieve medewerkers in te zetten kan dat worden gecompenseerd door de kwaliteiten van mensen uit de andere organisaties. Ook in dit opzicht ontstaat complementariteit.

12.4 Bijdragen actoren

Als vervlechting zich voordoet gaat vaak de overheid zich weer sterker manifesteren. Nodig is een herijking van de aanpak en van de samenwerking. Doelen en middelen moeten worden bijgesteld. Bewindspersonen willen weten wat er tot dusverre is gepresteerd en laten een evaluatie uitvoeren. De uitkomsten vormen input voor de beleidscyclus van de overheid waarbij de samenwerkingsstructuur een steeds belangrijker hoeksteen wordt in brede programma's voor veiligheid en sociaal beleid. Ook organisatiebestuurders worden weer actief, vergelijkbaar met hun rol in de eerste stadia van de samenwerking. Opnieuw is de taakverdeling tussen de partnerorganisaties aan de orde, inclusief de pogingen om de eigen positie in de ketens en netwerken te verbeteren. Als deze dynamiek sterk doorzet verschuift het initiatief naar boven en hebben de managers, regisseurs en professionals minder invloed, althans tijdelijk.

Toch zijn de verhoudingen nu veranderd. Anders dan in het begin is nu de 'onderkant' van de samenwerking beter georganiseerd. Het samenwerkingsverband manifesteert zich min of meer als een eigen identiteit, vooral via de regisseur, maar soms ook via de andere actoren die loyaliteit met de samenwerking hebben ontwikkeld. Van onderop komen analyses, cijfers, ideeën en voorstellen. Binnen de organisatie van de gemeente Rotterdam functioneert het ambtelijke Bureau Veilig als een dergelijke protagonist, met een rechtstreekse toegang tot de stuurgroep en de burgemeester. Elders bewerken slimme professionals 'hun' buurtbewoners om de wethouder te bellen of te mailen. Burgers grijpen soms die kans en vinden kanalen om hun stem te laten horen. Er is nu een situatie ontstaan waarin de bestuurlijke partners weer meer richting gaan geven, maar er tegelijkertijd beïnvloeding plaatsvindt vanuit de onderste niveaus van het samenwerkingsverband. Alle partners en niveaus nemen de gelegenheid om hun opvattingen en belangen in te brengen. De beïnvloeding is meer gespreid. Maar dit laatste heeft soms ook het effect dat zich een ingewikkeld spel van belangen en besluitvorming tussen de partners en de niveaus voltrekt waar weinigen echt zicht op houden. In en rondom het samenwerkingsverband ontstaat een eigen politiek circuit. Het risico is dat de tijd en energie zich weer naar binnen keren terwijl juist een grotere externe gerichtheid wordt nagestreefd. In die situatie ervaren burgers dat de samenwerkende partners zich weer van hun afkeren en dat hun inbreng wordt versmald tot het melden van incidenten of knelsituaties.

Bij het verbreden en verdiepen van het samenwerkingsverband worden de bijdragen en de invloed gespreid over een grotere groep actoren. In dit stadium is een effectief overleg op alle niveaus nodig voor het resultaat en dat brengt invloedsspreiding met zich mee (zie schema).

SCHEMA 20: INVLOED VAN ACTOREN BIJ 'VERBREDEN EN VERDIEPEN'

Actoren	Mate van invloed
Overheid	<i>invloed</i>
Bestuurders	<i>veel invloed</i>
Managers	<i>veel invloed</i>
Regisseurs	<i>Invloed</i>
Professionals	<i>Invloed</i>
Burgers	<i>weinig invloed</i>

13 Omgevingscondities

Dit hoofdstuk in het kort:

- In het ontwikkelingsverloop van samenwerkingsverbanden manifesteren zich condities in de omgeving die de samenwerking structureel remmen. Het gaat vooral om diepere verschillen tussen organisaties in taak, methodiek, cultuur en bekostiging. Daarnaast spelen ook de gescheiden beleids- en bekostigingsregiems vanuit de overheid een rol
- Ook op meer praktisch niveau zijn er remmende condities: het uitblijven van een structurele bekostiging van de samenwerking en het ontbreken van behandelcapaciteit bij instellingen
- De diepere verschillen tussen organisaties remmen de ontwikkeling van samenwerkingsverbanden op twee manieren: het tijdig betrekken van alle relevante partners bij de voorbereiding van de samenwerking verloopt moeizamer en in de uitvoering is er geen doorgroei van praktisch samenspel naar vervlechting doordat de partnerorganisaties teveel afstand houden
- Er is sprake van een permanente krachtmeting tussen deze remmende condities en de andere, doorgaans meer procesmatige condities, die de samenwerking bevorderen. Het effect is niet dat samenwerking volledig uitblijft, maar in zijn ontwikkeling stagneert en op een dood punt kan komen

13.1 Conditie in de omgeving

In de vorige hoofdstukken zijn condities aan de orde geweest die in de verschillende stadia van de ontwikkeling van een samenwerkingsverband optreden. Daarnaast zijn enkele condities naar voren gekomen die niet duidelijk aan een specifiek stadium van de ontwikkeling zijn verbonden. Dit zijn omstandigheden die weinig te maken hebben met het directe samenwerkingsproces maar een element of kenmerk zijn van de omgeving of van de situatie bij de partners.

Het gaat om de volgende condities:

- diepere verschillen tussen organisaties
- gescheiden beleids/bekostigingsregiems vanuit de overheid
- structurele bekostiging van de samenwerking
- (ontbreken van) behandelcapaciteit bij instellingen.

Diepere verschillen tussen organisaties

De meest genoemde omgevingsconditie is het bestaan van structurele verschillen tussen organisaties op diverse aspecten. Er zijn verschillen in taakstelling, methodiek, professionele waarden en cultuur en bekostiging. Daarbij komen dan nog andere (en soms onderling strijdige) opvattingen over de eigen verantwoordelijkheden, waarbij sprake kan zijn van grensconflicten. Deze verschillen manifesteren zich in een afstandelijke sfeer tussen de partnerorganisaties en daardoor ook een gebrekkige communicatie tussen de uitvoerende professionals. Deelnemers signaleren dat als samenwerking aan de orde komt bestuurders eerst wel initiatief nemen maar later afstand houden. Ze hebben de neiging om voor vertrouwde partners te kiezen, waardoor vaak niet alle relevante instellingen voldoende worden betrokken. Op een gegeven moment wrekt dat zich. De verschillen hinderen ook de vervlechting tussen de partnerorganisaties en remmen daarmee de effectiviteit van het samenwerkingsverband. Soms gaat het ook om strijdige (financiële) belangen. *“Wat je vaak ziet is dat er geld van ministeries komt voor een*

nieuwe aanpak, waarbij elke instelling dan toch weer zijn eigen plan maakt en probeert zoveel mogelijk binnen te halen. Gewoon een concurrentiemodel."

Op praktisch niveau komt de samenwerking op zichzelf redelijk onbelemmerd tot ontwikkeling, maar diepere afstemming blijft uit. De samenwerking begint daardoor vaak met enthousiasme, maar eindigt in een zwak resultaat. In het team met de uitvoerende professionals ebt het aanvankelijke enthousiasme weg. Dit verschijnsel is des te sterker naar mate de samenwerking voor een partner een marginale betekenis heeft: een psychiatrisch ziekenhuis heeft weinig belangstelling voor de lokale aanpak van overlastgevende personen in probleemwijken maar concentreert zich op de individuele cliënt.

In meerdere gevallen betrekken de deelnemers deze succesconditie op zichzelf en vinden ze dat ze er niet in zijn geslaagd om de diepere verschillen tussen organisatie in de samenwerking te doorbreken. *"Ook in ons overleg is het niet gelukt om de organisaties in hun procedures echt dichter bij elkaar te krijgen. Vaak moeten cliënten nog altijd vijf keer hetzelfde verhaal vertellen."* Dit zelfverwijt heeft wel oog voor de institutionele oorzaken van de verschillen, maar toch had men die moeten terugdringen.

Gescheiden beleids/bekostigingsregiems vanuit de overheid

Nauw gerelateerd aan de diepere verschillen tussen organisaties zijn de verschillende regiems waarin ze functioneren. Ze moeten hun legitimatie en continuïteit zoeken in andere contexten. Die verschillen zitten in beleidsdoelen, departementen, subsidievoorwaarden, kwaliteitseisen, toezichthouders en opleidingen. Ook marktwerking wordt genoemd als belemmerende conditie voor samenwerking, zeker als een instelling wordt vergoed op basis van handelingen per cliënt. *"Er blijven verschillen in financiering, werkprocessen en protocollen. Het is zoals rijden op lekke banden. Met name ook verschillen in de opzet van automatisering spelen op."*

De huidige beleids- en bekostigingsregiems zijn gericht op een aansturing van organisaties binnen een specifiek beleidsterrein. Het gevolg is ook dat samenwerking zelden structureel wordt vergoed, het blijft in de meeste vergoedingsstelsels een winkeldochter, die af en toe mag rekenen op incidentele subsidie maar nooit een stabiele geldstroom.

Structurele bekostiging van de samenwerking

Op dit laatste punt steken de deelnemers aan de samenwerking ook de hand in eigen boezem. Vaak slagen de partners er zelf ook niet in om een structurele bekostiging en regeling van de samenwerking tot stand te brengen. Dit wordt als aparte succesconditie genoemd, die dus in de praktijk meestal ongunstig uitvalt. Alleen incidenteel slaagt men er in om te besluiten tot een heldere verdeelsleutel van de samenwerkingskosten. Overigens is dit ook een kwestie van tijd. Naarmate de samenwerking langer duurt dringt dit probleem zich sterker op en moeten er oplossingen voor worden gecreëerd. *"Het is steeds opnieuw onduidelijk of het platform over een jaar of zo nog bestaat. Daardoor is ook de coördinator niet zeker van zijn positie. We vragen ons af wie het geheel bestuurlijk verder trekt."*

(Ontbreken van) behandelcapaciteit bij instellingen

Een laatste omgevingsconditie is de behandelcapaciteit van instellingen, die nodig is om cliënten op te vangen die worden 'aangeleverd' door een samenwerkingsverband. Deze conditie wordt zowel extern als intern bepaald. Extern is er al of niet de mogelijkheid om extra behandelcapaciteit voor de samenwerking vrij te maken. Dit lukt regelmatig niet omdat dit buiten de regelgeving valt of omdat de betreffende plekken niet vergoed worden. *"Het ontbreken van verwerkings- en plaatsingsplekken bij de partners blijft een grote belemmering voor de ketenunits. Casussen lopen zo weer vast in het natraject."* Ook de bekostiging van sommige publieke organisaties is product- of probleemgericht en kan in zijn effecten ingaan tegen het oplossingsgericht werken.

Maar de uitblijvende capaciteit heeft vaak ook zijn interne oorzaken. GGZ-instellingen zijn vanuit hun gerichtheid op individuele problematiek weinig genegen om in te spelen op wensen van de lokale overheid, bijvoorbeeld bij het opvangen van daklozen met een psychiatrische problematiek. Weliswaar is het regiem van de zorgsector hier ook niet op gericht, maar toch

kan een instelling de eigen keuze maken om wél in te gaan op wensen van ongebruikelijke partners. Bij de aanpak van het daklozenprobleem is dat ten lange leste ook gebeurd.

SCHEMA 21: CONDITIES IN DE OMGEVING VAN SAMENWERKINGSVERBANDEN

- . diepere verschillen tussen organisaties
- . gescheiden beleids/bekostigingsregiems vanuit de overheid
- . structurele bekostiging van de samenwerking
- . (ontbreken van) behandelcapaciteit bij instellingen.

Opvallend bij de vier bovengenoemde omgevingscondities is dat zij doorgaans in een negatieve 'stand' staan. Op zichzelf zouden ze wel een positieve werking kunnen hebben, maar in de praktijk doen ze dat zelden of nooit. Ze zijn relevant voor het resultaat van de samenwerking omdat ze dat resultaat drukken. Daarbij zijn ze ook van belang voor het ontwikkelingsverloop van een samenwerkingsverband. De diepere verschillen tussen de organisaties en het al of niet realiseren van structurele bekostiging hebben een directe invloed op het gedrag en de interacties van de deelnemers, die zich daarvoor ook weer verantwoordelijk voelen. Krachtige samenwerking zou de remmende werking van deze contextcondities dus kunnen verminderen. Ze blijven echter hun – doorgaans negatieve – effect houden, ondanks de pogingen van de betrokkenen ze te neutraliseren. Dat is te begrijpen vanuit het gegeven dat ze kenmerken zijn van institutionele omgeving van samenwerkingsverbanden. Het gaat om *diepere* verschillen tussen organisaties en *structurele* bekostiging(sregiems) en behandelcapaciteit. Vanwege deze eigenschappen zijn ze aan te duiden als tegenkrachten die doorwerken op de andere condities in het ontwikkelingsverloop van samenwerkingsverbanden.

TUSSENSTAND 4

Het onderzoek moet verhelderen hoe het ontwikkelingsverloop van samenwerking uitwerkt op de resultaten ervan. Uit de cases komen allerlei condities naar voren die het resultaat beïnvloeden. Deze condities zijn in te delen in vijf ontwikkelingsstadia, beschreven in de voorafgaande hoofdstukken. Twee keer is daarbij sprake van 'harde overgangen', stagnaties tussen de stadia.

In het ontwikkelingsverloop van samenwerkingsverbanden treden twee stagnaties op:

- . ***schijnsamenwerking* tussen de stadia 'doelen bepalen' en 'praktisch samenwerken'**
- . ***eilandsamenwerking* tussen de stadia 'structureren' en 'verbreden en verdiepen'.**

Deze stagnaties kunnen het gebrek aan resultaat van samenwerkingsverbanden bij complexe vraagstukken verklaren. Maar wat veroorzaakt die stagnaties? Wellicht ligt de verklaring in de context van de samenwerkingsverbanden. Er zijn vier condities aangetroffen die buiten het ontwikkelingsproces staan maar er wel in doorwerken en ermee interacteren. Het gaat vooral om de diepere, institutionele verschillen tussen organisaties. Op welke manier veroorzaken ze die stagnaties? Daartoe moet de samenhang tussen alle gevonden condities in beeld komen.

13.2 Samenhang van alle condities

In deze en de voorafgaande hoofdstukken is een beschrijving gegeven van condities voor samenwerking zoals die door de directe deelnemers worden ervaren, geuit en geïnterpreteerd.

De condities dragen bij aan het succes van samenwerking maar zetten er soms ook een rem op. De opsomming suggereert alsof de condities los van elkaar staan en elk afzonderlijk invloed hebben op een eindresultaat van de samenwerking. In de praktijk grijpen ze echter op elkaar in. De condities vormen onderdeel van een samenhangende geschiedenis die zich per geval afwikkelt. Ze vormen knooppunten in een web van onderlinge beïnvloeding, soms opeenvolgend in de tijd, soms zo vaak verschijnend dat er sprake is van een duurzame kracht.

Het ontwikkelingsproces van samenwerking verloopt dus langs een groot aantal condities, die elk op zichzelf kunnen optreden als stimulator dan wel als hindernis voor dit proces. Bij deze stimulerende condities komen gezamenlijke doelbepaling, praktisch samenspel, structuur en vervlechting vaker naar voren als resultaatbeïnvloedende condities dan de overige condities. Ze worden opvallend vaak genoemd (zie bijlage 2.3). Het zijn kennelijk zwaartepunten in het ontwikkelingsproces van de samenwerking. De condities *binnen* de samenwerking lijken dus een zwaarder effect te hebben op het resultaat dan de begincondities of de (vooral negatieve) contextcondities daarbuiten. Dit kan te maken hebben met de aard van het onderzoek, dat in deze fase vooral werd gevoed door interviews met directe deelnemers aan samenwerking. Maar het stemt wel overeen met uitkomsten van organisatiepsychologisch en procesmatig onderzoek, zoals bleek in hoofdstuk 4 (paragraaf 4.6).

De in dit hoofdstuk genoemde condities in de omgeving hebben een overwegend negatieve invloed op het resultaat van de samenwerking. In de eerste plaats hebben de structurele verschillen tussen organisaties een remmend effect op de betrokkenheid van de partners in de samenwerking. Dit manifesteert zich in de voorbereiding van de samenwerking en vervolgens bij de concretisering daarvan in het gezamenlijk handelen. In de voorbereiding treedt een dilemma op tussen compactheid en compleetheid, tussen efficiency en draagvlak. De voorkeur gaat vaak uit naar het eerste met als gevolg dat een deel van de relevante partners buiten spel blijft en zich later maar moeizaam laat betrekken in het samenwerkingsverband.

Uit de cases komt ook naar voren dat de omgevingscondities van samenwerkingsverbanden doorgaans ook remmend werken op vervlechting van partnerorganisaties. Dit blijkt uit de afstand tussen het praktisch samenspel van de uitvoerende professionals en de vervlechting van organisaties. Het zou voor de hand liggen dat het een zou resulteren in het ander, maar dit is niet zo. Alleen in de meest succesvolle cases leidt een goed verlopend praktisch samenspel tot enige vervlechting naar net als bij de matig succesvolle gevallen vinden ook hier de deelnemers dat het niet is gelukt de diepere verschillen tussen organisaties te doorbreken. Deze verschillen treden kennelijk op als constante 'remmen' in de samenwerking met als gevolg dat vervlechting per saldo weinig plaatsvindt. De institutionele verschillen belemmeren daarmee een van de belangrijkste procesresultaten van de samenwerking. 'Rijden op lekke banden', zoals hiervoor geciteerd.

13.3 Permanente krachtmeting

Zijn deze verschillen inderdaad zo hardnekkig? In het onderzoek zijn tien ervaringsexperts gevraagd om zich over de bovenstaande uitkomsten uit te spreken (zie hoofdstuk 5, paragraaf 5.3). Het gaat om relatieve buitenstaanders. Ze kennen de onderzochte cases niet maar hebben wel veel ervaring en inzicht in samenwerkingsprocessen. Ze bevestigen de structurele doorwerking van diepere verschillen. Enkele van hen zien dit ook als een natuurlijk gegeven in de publieke sector, die nu eenmaal bestaat uit sterk verschillende instellingen. Ze noemen ook diverse aspecten van deze verschillen. De vaak aanwezige specialistische tunnelvisie van professionals, die vaak ook smalle competenties hebben. De aansturing door managers voor wie de samenwerking vaak maar één van de vele aandachtspunten is in hun doorgaans overvolle agenda. Leidinggevend en leven in een caleidoscopische wereld, waarin voortdurend allerlei onderwerpen langskomen en interne kwesties zich eerder opdringen dan externe samenwerking.

Meer dan de direct betrokkenen benadrukken de brede ervaringsexperts de gevolgen van gescheiden financieringsstromen en verkokering van beleid op de samenwerking tussen organisaties. De bekostigingssystematiek zit soms zo in elkaar dat instellingen er geen belang bij hebben dat maatschappelijke problemen worden opgelost maar om deze af te zonderen als een eigen werkterrein. Wachtlijsten vormen soms ook een pervers verkeerd belang, ze worden immers 'beloond' met extra middelen wanneer de onvrede over uitblijvende behandeling en wachttijden groeit. Organisatiebelangen kunnen ook na het op gang komen van samenwerking opspelen. Ketensamenwerking kan inhouden dat werkprocessen worden gestroomlijnd en dit kan tot gevolg hebben dat er een verschuiving optreedt van taken, middelen en mensen, doorgaans naar de preventieve 'voorkant' van de keten. Dat kan ten koste gaan van het werk en de werkgelegenheid aan de curatieve of repressieve kant. Als de veiligheid op straat is toegenomen zijn er minder politiemensen nodig en meer stadsbeheerders. Wanneer het lukt om de uitkeringen voor jongeren terug te dringen kan het aantal uitkeringsambtenaren worden verminderd ten gunste van de groep arbeidsmarktbegeleiders. Voor de partnerorganisaties die aan het eind van de keten zitten leidt succesvolle samenwerking tot krimp in hun activiteiten. Dit soort belangeneffecten remt de animo om mee te doen.

De conclusie is dat diepere verschillen tussen partnerorganisaties een structurele belemmering zijn voor de effectiviteit van samenwerking. Deze komt eerst op praktisch niveau redelijk tot ontwikkeling, maar een verdieping van de samenwerking en een vervlechting van organisaties komen weinig tot stand. De samenwerking begint daardoor vaak met enthousiasme, maar loopt uit op mager resultaat. Er is een permanente krachtmeting die vaak negatief uitvalt.

TUSSENSTAND 5

In beginsel is nu duidelijker geworden waarom maatschappelijke effecten van samenwerking vaak uitblijven. Werken aan samenwerking is Sisyfusarbeid. Er wordt gezwoegd om de steen tegen de helling op te krijgen, maar hij rolt altijd weer terug. De coöperatieve actie lijkt bij voorbaat aan de verliezende hand.

Diepere verschillen tussen organisaties remmen de ontwikkeling van de samenwerkingsverbanden

In het begin van de ontwikkeling remmen deze verschillen doordat relevante partners niet of te weinig meedoen. Hierna krijgt het ontwikkelingsproces wel kans zich te ontplooiën in de vorm van gezamenlijke doelbepaling, praktisch samenspel van professionals en een structuur – op deze condities lijken de diepere verschillen minder invloed te hebben. Maar verder op de ontwikkelingsroute is vervlechting van organisaties nodig, het afstemmen van werkprocessen en voorwaarden in de backoffices van de moederorganisaties. Dit is nodig voor duurzame en brede resultaten. Op deze vervlechting hebben de diepere verschillen tussen de organisaties opnieuw een remmend effect.

Toch miskent deze conclusie het feit dat er toch wel successen optreden, ook al komen ze weinig voor. Daarbij komt dat de meerdere deelnemers aan samenwerkingsprojecten de tegenvallende resultaten niet alleen aan de omstandigheden toeschrijven maar óók aan het feit dat het hen niet gelukt is deze te doorbreken. Dat suggereert dat de werking van de condities niet moet worden gezien als een mechanistisch en blind spel van factoren, maar als resultante van menselijke inspanningen en keuzes. Ondanks de remmende verschillen is er een zekere ontplooiingsruimte voor het ontwikkelingsproces, dat zo 'sterk' op gang kan komen dat het de diepere verschillen tussen organisaties terugdringt. Hoe werken de condities dan op elkaar in? Hoe en wanneer ontstaat een 'sterk' ontwikkelingsproces? Dit vereist een analyse van de causale verbanden tussen de condities. Dat gebeurt in het volgende deel.

DEEL IV: VERBANDEN

Het vorige deel is geëindigd met een schema met de getypeerde condities in hun samenhang. Dit schema is voornamelijk beschrijvend maar geeft nog geen inzicht in de manier waarop de condities op elkaar inwerken, hun dynamiek. Deze dynamiek wordt nu in beeld gebracht vanuit verschillende invalshoeken en concepten (*Shaping hypotheses and constructs* – zie schema 4 in hoofdstuk 5). Deze worden ontwikkeld vanuit de beschreven condities. Bij de diverse invalshoeken worden de verbanden en concepten gespiegeld aan de literatuur (*Comparison with conflicting & similar literature*). De expertinterviews en het tweede caseonderzoek blijken de uitkomsten van het eerste caseonderzoek te bevestigen en aan te vullen (*Closure*). Het laatste hoofdstuk vat de verschillende invalshoeken en hun verhouding samen.

De invalshoeken en concepten waarmee de dynamiek in beeld komt zijn gevarieerd. In de hoofdstukken 14 en 15 wordt nagegaan of en hoe het gedrag en de belangen van de actoren het resultaat van de samenwerking kunnen verklaren. In hoofdstuk 16 wordt de blik gericht op de samenhang tussen de condities en onderliggende groepsprocessen. In hoofdstuk 17 worden het belangengedrag en de groepsprocessen met elkaar geconfronteerd. Tenslotte wordt in hoofdstuk 18 de vraag gesteld in welke mate sprake is van een dilemma in de procesgang.

14 Ontwikkelingscyclus van samenwerkingsverbanden

Dit hoofdstuk in het kort:

- Uit het caseonderzoek komt naar voren dat samenwerkingsverbanden zich ontwikkelen in een ontwikkelingscyclus. In deze cyclus leveren de diverse actoren een bijdrage aan de samenwerking en oefenen zo invloed uit
- Die invloed verschilt per stadium. Geen enkele actor heeft een stabiele invloedspositie. Elk stadium wordt gekenmerkt door één of twee actoren met veel invloed. Kennelijk zijn zij de 'dragers' van dat stadium. Deze dragers wisselen per stadium, dus van het ene naar het andere stadium vinden invloedsverschuivingen tussen de actoren plaats
- Stagnaties in de samenwerking zijn te verklaren uit het optreden van complicaties in de invloedsverschuivingen tussen actoren, bijvoorbeeld doordat een actor onveiligheid ervaart en weinig invloed wil afstaan. Daarmee stopt de cyclus.
- Daarmee blijkt dat de ontwikkelingscyclus weliswaar kenmerkend is voor de ontwikkeling van samenwerkingsverbanden, maar nog geen verklaring geeft voor het al of niet optreden van resultaten.

In het vorige deel is een beschrijving gegeven van de condities die in het ontwikkelingsproces van samenwerkingsverbanden het resultaat daarvan beïnvloeden. Deze condities manifesteren zich in meerdere stadia. In elk stadium leveren de actoren (overheid, bestuurders, managers, regisseurs, professionals en burgers) een bijdrage en oefenen ze invloed uit. De vraag is nu of deze bijdragen en invloed doorwerken in het resultaat van de samenwerking. Mogelijk is er een verband tussen de invloed van één of meerdere actoren en dit samenwerkingsresultaat. Om dit te kunnen beoordelen is het eerst nodig om te verhelderen in welk patroon deze bijdragen en invloed optreden. Is er bijvoorbeeld een bepaald samenspel, wellicht een bepaalde dominantie te zien? Dat wordt in dit hoofdstuk in beeld gebracht.

14.1 Doorlopende stadia

Voor een typering van de invloed van de actoren vormen de genoemde stadia het kader. Aanvullend daarop wordt de al bestaande samenwerking van de partners als een voorfase opgenomen in het model van de ontwikkelingsstadia. Uit de gemaakte analyse van de condities en de bijdragen van actoren is namelijk naar voren gekomen dat de al bestaande samenwerking vaak als een statische en langdurige periode optreedt, voorafgaand aan het eerste stadium van lering trekken (zie hoofdstuk 8).

SCHEMA 22: GEFASEERDE OPBOUW VAN SAMENWERKING

Voorfase	Ontwikkelingsstadia samenwerking				
Bestaande samenwerking	Lering trekken	Doelen bepalen	Praktisch samenwerken	Structureren	Verbreden en verdiepen

Het gaat in totaal dus om een voorfase en vijf stadia, waarbij deze stadia soms min of meer vloeiend in elkaar overlopen, tussen 'lering trekken' en 'doelen bepalen', en tussen 'praktisch samenwerken' en 'structureren'. Tussen de andere stadia zijn de overgangen meer uitgesproken en kunnen zelfs stagnaties optreden.

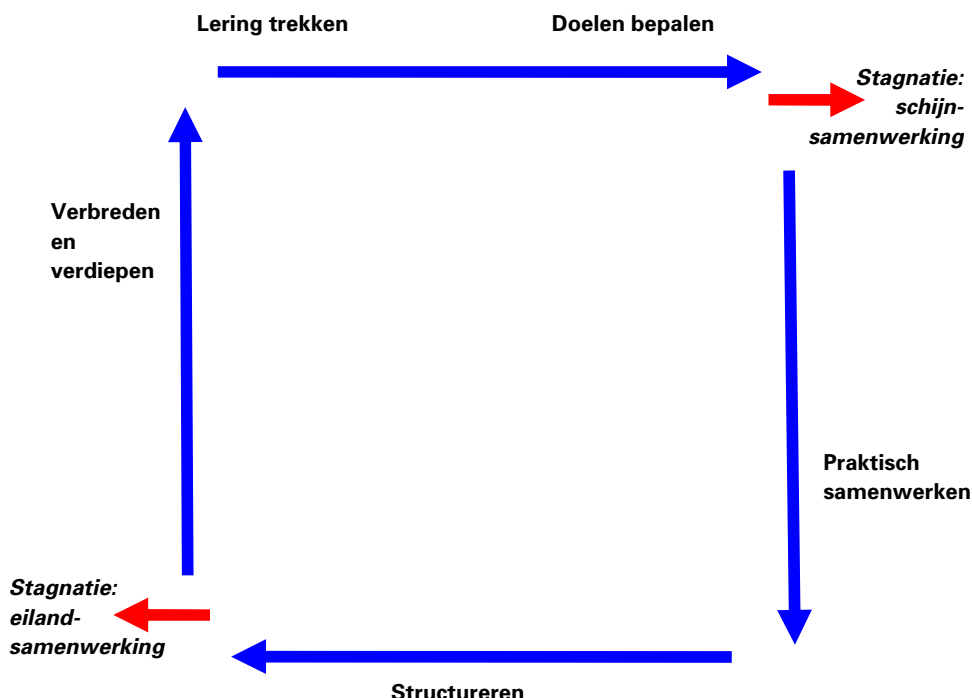
In het eerste caseonderzoek was sprake van betrekkelijk 'jonge' samenwerkingsverbanden met een bestaansperiode van gemiddeld anderhalf jaar. In het tweede caseonderzoek was gericht gekozen voor 'rijpe' samenwerkingsverbanden die al vele jaren functioneren. In hun historie heeft de praktische samenwerking zich geleidelijk uitgebreid met af en toe periodes waarin werd geëvalueerd, opnieuw lering werd getrokken, de doelen werden herzien en de structuren aangepast. Als gevolg hiervan is een verbreding en verdieping van de samenwerking opgetreden. Uitgaande hiervan zijn de ontwikkelingsstadia van samenwerkingsverbanden te beschouwen als stappen in een voortgaande ontwikkelingscyclus. Een cyclus resulteert in een verbreding en verdieping op een hoger niveau van 'bestaande samenwerking', die na verloop van tijd weer het uitgangspunt vormt voor een volgende cyclus met de beschreven stadia.

In de beschrijving van de diverse stadia is ook naar voren gekomen dat er tussen de stadia stagnaties kunnen optreden:

- *schijnsamenwerking* tussen 'doelen bepalen' en 'praktisch samenwerken'
- *eilandsamenwerking* tussen 'structureren' en 'verbreden en verdiepen'.

In de ontwikkelingscyclus zijn deze stagnaties te visualiseren als onderbrekingen tussen deze stadia. Hier stopt de ontwikkelingscyclus.

FIGUUR 7: ONTWIKKELINGSCYCLUS VAN SAMENWERKINGSVERBANDEN MET STAGNATIES



14.2 Verschuivende invloed

In de hoofdstukken 8 tot en met 13 zijn de condities beschreven en in een aparte paragraaf steeds de bijdrage en invloed van de diverse actoren. De bijdrage en invloed van de actoren zijn per stadium anders. In het totale ontwikkelingsverloop van een samenwerkingsverband wisselt

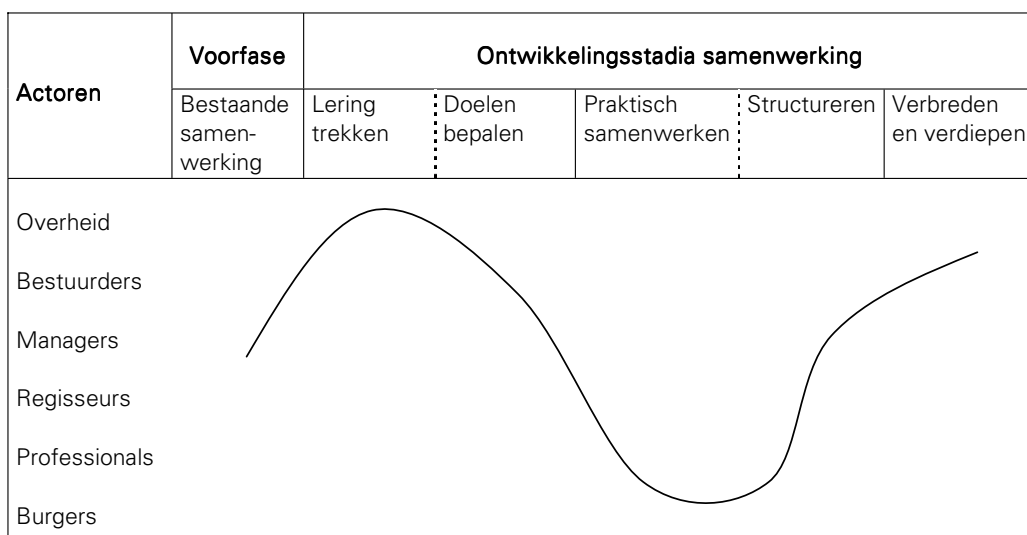
de invloed van de actoren per stadium. In het ene stadium heeft de ene actor veel bijdrage en invloed, in het volgende stadium de andere.

SCHEMA 23: ACTOREN EN HUN INVLOED IN DE ONTWIKKELINGSCYCLUS

Actoren	Voorfase	Ontwikkelingsstadia samenwerking				
	Bestaande samenwerking	Lering trekken	Doelen bepalen	Praktisch samenwerken	Structureren	Verbreden en verdiepen
Overheid	<i>Invloed</i>	<i>veel invloed</i>	<i>invloed</i>	<i>weinig invloed</i>	<i>Invloed</i>	<i>invloed</i>
Bestuurders	<i>Invloed</i>	<i>invloed</i>	<i>veel invloed</i>	<i>weinig invloed</i>	<i>Invloed</i>	<i>veel invloed</i>
Managers	<i>Invloed</i>	<i>weinig invloed</i>	<i>invloed</i>	<i>Invloed</i>	<i>veel invloed</i>	<i>veel invloed</i>
Regisseurs	<i>n.v.t.</i>	<i>n.v.t.</i>	<i>n.v.t. / invloed</i>	<i>Invloed</i>	<i>veel invloed</i>	<i>invloed</i>
Professionals	<i>Invloed</i>	<i>weinig invloed</i>	<i>weinig invloed</i>	<i>veel invloed</i>	<i>Invloed</i>	<i>invloed</i>
Burgers	<i>weinig invloed</i>	<i>weinig invloed</i>	<i>weinig invloed</i>	<i>Invloed</i>	<i>weinig invloed</i>	<i>weinig invloed</i>

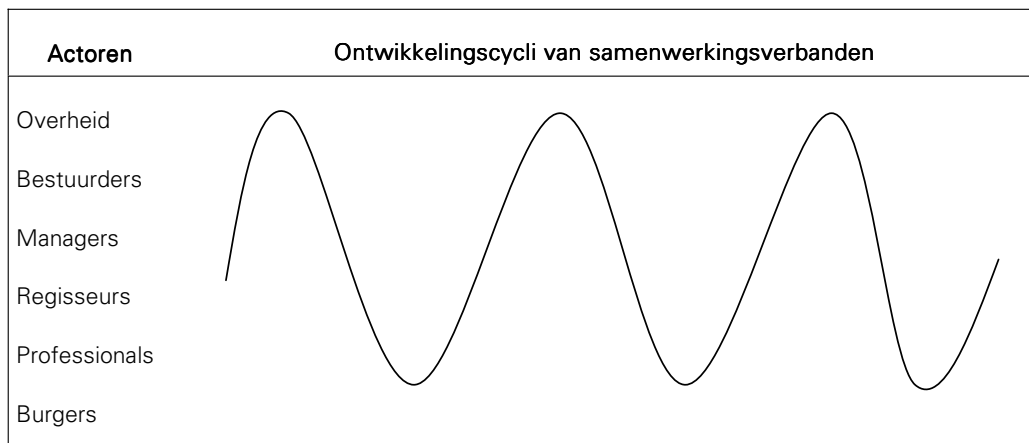
Geen enkele actor heeft een stabiele invloedspositie. In de eerste ontwikkelingsstadia van het samenwerkingsverband treedt er een invloedsverschuiving op van een diffuse situatie met een gefragmenteerde invloed van diverse actoren naar een sterke dominantie van de overheid en bestuurders bij het lering trekken en doelen stellen. Daarna wordt in korte tijd de invloed verlegd naar de werkvloer bij het praktisch samenwerken. In de daaropvolgende stadia schuift de invloed geleidelijk weer omhoog via regisseurs, managers en bestuurders. Uiteindelijk ontstaat er weer een situatie waarin de invloed is gespreid over vrijwel alle actoren en lagen.

FIGUUR 8: INVLOEDSVERSCHUIVINGEN IN DE ONTWIKKELINGSCYCLUS



In de ontwikkelingscyclus van samenwerkingsverbanden is er dus sprake van een *afwisseling van bijdragen en invloeden* van de verschillende actoren. Door de afwisseling van bijdragen van actoren wordt een pendelbeweging gecreëerd over de diverse niveaus waarop deze actoren sturen. Tussen de stadia treden invloedsverschuivingen op. Deze stadia kwamen in het eerste caseonderzoek naar voren als op elkaar volgende ontwikkelingsstappen, maar in het tweede caseonderzoek was dit minder het geval. Hier viel op dat er in de loop van de jaren meerdere momenten waren waarop de doelen en de opzet van het samenwerkingsverband opnieuw aan de orde werden gesteld op beleidsinhoudelijk en bestuurlijk niveau. Soms leidde dat tot inhoudelijke en organisatorische ingrepen om de ontwikkeling te stimuleren. Doorgaans gebeurde dit nadat in de praktische uitvoering problemen of beperkingen waren gebleken of vanwege veranderende ambities van bestuurders. Er was in het tweede caseonderzoek dus niet zozeer sprake van een *gefaseerd verloop*, maar meer van een *pendelbeweging* tussen de stadia. In die heen en weer gaande beweging vonden steeds corrigerende aanpassingen plaats tussen de doelen en de praktische uitvoering van de samenwerking. Dit gebeurde over een reeks van cycli waarbij steeds invloedsverschuivingen tussen de actoren optraden. In het ontwikkelingsverloop van samenwerkingsverbanden lijkt zich een cyclisch patroon voor te doen, dat in het begin een gefaseerd, volgordelijk verloop heeft maar daarna meer als een pendelbeweging verschijnt, waarbij de ontwikkelingsstadia nog wel optreden, maar niet in een vaste volgorde of ritme. De afwisseling tussen de doelen en praktijk, en daarmee ook tussen de invloed van de diverse actoren, lijkt wel een constant gegeven te zijn.

FIGUUR 9: INVLOEDSVERSCHUIVINGEN IN HET SAMENWERKINGSVERBAND IN MEERDERE CYCLI

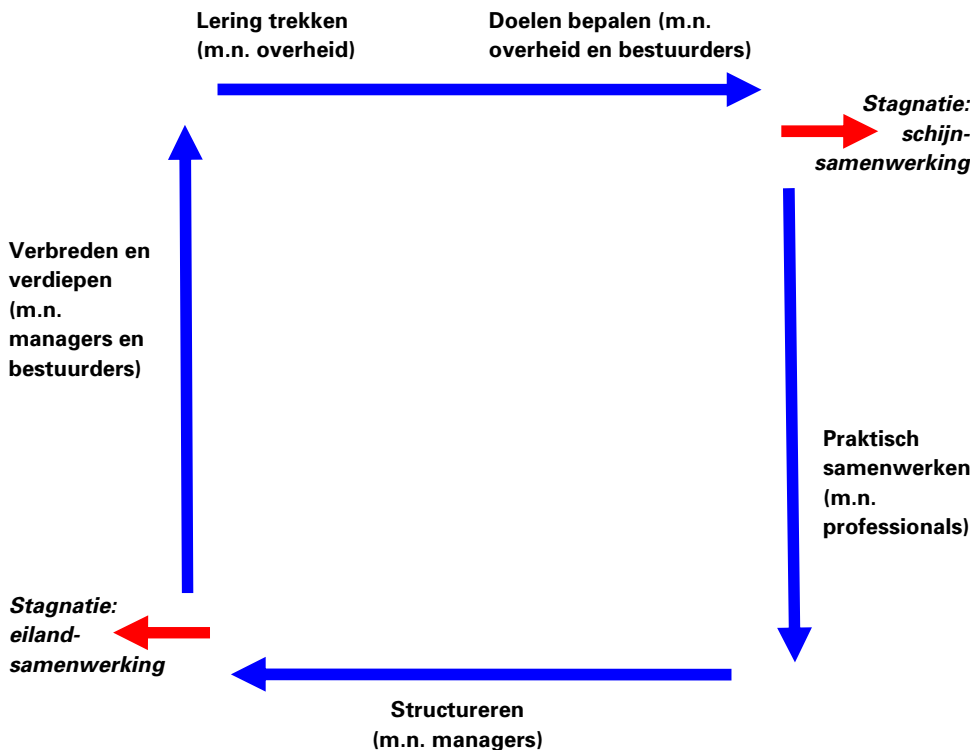


Invloedsverschuivingen verlopen dus in cycli. In elke cyclus hebben de actoren wisselende rollen. In het begin leidt doelbepaling tot praktische samenwerking. Die activiteiten worden gestructureerd en dat levert resultaten op. Hierdoor ontstaat een nieuwe situatie, waaruit lering te trekken valt. Na verloop van tijd komen doelen, opzet van de praktische samenwerking en structuur opnieuw aan de orde. Dit betekent een volgende cyclus. De overheid en bestuurders acteren voornamelijk aan de 'bovenkant' van deze ontwikkelingscyclus, professionals en managers meer aan de 'onderkant'. De regisseurs staan in het midden, als katalyserende kracht. De cyclus leidt na enkele herhalingen tot een verbreding en verdieping van het samenwerkingsverband.

Een verschuiving van invloed tussen actoren luidt een nieuw stadium van de ontwikkeling in. Actoren zijn te beschouwen als 'dragers' van een stadium. Idealiter organiseert de overheid het 'lering trekken' uit de bestaande samenwerking. Overheid en bestuurders bepalen de (nieuwe)

doelen voor het samenwerkingsverband. Daarna vullen de professionals het 'praktisch samenwerken' verder in. Managers 'structureren' (opnieuw) het samenwerkingsverband. In het gunstige geval treedt daarna een verbreding en verdieping op waarbij de actoren in onderlinge balans hun invloed uitoefenen.

FIGUUR 10: ONTWIKKELINGSCYCLUS VAN SAMENWERKINGSVERBANDEN MET ACTOREN EN STAGNATIES



Geven deze ontwikkelingscyclus en de daarin optredende invloedsverschuivingen nu een verklaring voor het succes en falen van samenwerking? Oppervlakkig gezien wel, maar bij nadere beschouwing niet. De ontwikkelingscyclus is een *ideaaltypisch model* voor de manier waarop samenwerkingsverbanden kunnen groeien, dat in het begin kennelijk stapsgewijs wordt gevolgd maar later alleen in de vorm van een grove pendelbeweging. Dit laat de vraag open *waarom de actoren dit model niet of onvolledig volgen*. Immers veel samenwerkingsverbanden schieten te kort in resultaten omdat de optredende stagnaties in de cyclus kennelijk niet worden overwonnen. Het model van de 'pendelende' ontwikkelingscyclus geeft dus wel een *beschrijving* van het al of niet succesvol groeien van samenwerkingsverbanden maar biedt *te weinig inzicht* in de krachten die deze pendelbeweging op gang houden en zo de groei bevorderen of belemmeren.

Een verdergaand inzicht kan worden verkregen door een analyse van het gedrag, de belangen, de opvattingen en de vaardigheden van de actoren. Deze moeten in de ontwikkelingscyclus van de samenwerking invloed verwerven en weer afstaan, en daarna opnieuw verwerven. De rollen van de actoren zijn min of meer stabiel maar hun invloed niet. Dit creëert instabiliteit, onzekerheid en mogelijk ook een gevoel van onveiligheid. Dat zou hen kunnen remmen bij het afstaan van invloed. Dit kan belemmerend werken op het oplossen van de stagnaties en daarmee ook de resultaten schaden. De vraag is dan wat het gedrag van de actoren bepaalt.

Wellicht wordt hun handelen bepaald door hun *belangen*. Dat is het onderwerp van het volgende hoofdstuk.

TUSSENSTAND 6

Samenwerkingsverbanden doorlopen in hun ontwikkeling meerdere stadia: lering trekken, doelen bepalen, praktisch samenwerken, structureren en verbreden en verdiepen. Deze stadia volgen elkaar meerdere keren op in een voortgaande ontwikkelingscyclus.

Naar mate de ontwikkelingscyclus vaker optreedt zal de samenwerking zich versterken.

In deze ontwikkelingscyclus treden regelmatige invloedsverschuivingen tussen de actoren in het samenwerkingsverband op.

In elk stadium hebben weer andere actoren een hoofdrol, die ze op een gegeven moment overdragen aan een volgende actor. Door die overdracht wordt steeds weer een nieuw stadium ingeluid en gaat de ontwikkeling steeds weer verder.

Dit is een ideaaltypische schets, die in het begin van de ontwikkeling nog wel van toepassing lijkt maar na verloop van tijd minder. Er is dan eerder sprake van een grove pendelbeweging tussen de genoemde stadia. Het model van de ontwikkelingscyclus geeft dus een *beschrijving* van de groei van samenwerkingsverbanden maar biedt in zichzelf geen *verklaring* voor het al of niet vastlopen van de cyclus. Dit vereist een nadere analyse van het gedrag van actoren. Vanuit welke motieven accepteren ze winst en verlies van invloed? Er moet een reden zijn waarin de actoren de invloedsverschuivingen volgen volgens het gesignaleerde patroon. Het volgende hoofdstuk gaat daarom dieper in op hun belangen en gedrag in de samenwerkingsverbanden. Ligt er een verband tussen deze belangen en het resultaat van samenwerking?

15 Actoren en de invloed van hun belangen

Dit hoofdstuk in het kort:

- In de praktijk van samenwerking komen ideaaltypische kernrollen naar voren voor de verschillende maatschappelijke actoren:
 - de *overheid richt* het samenwerkingsverband op maatschappelijke knelpunten of beleid
 - *bestuurders sturen* door te onderhandelen over doelen en de inzet vanuit hun organisatie
 - *managers structureren* het samenwerkingsverband door afspraken over capaciteit en procedures
 - *regisseurs verbinden* de partners praktisch en communicatief, horizontaal en verticaal
 - *professionals handelen* door met volle inzet de problemen aan te pakken
 - *burgers informeren* de samenwerkende partners door knelpunten te noemen en wensen te uiten
- Dit zijn echter ideaaltypische kernrollen. In de praktijk lopen de belangen van de actoren vaak uiteen, zijn ze in samenwerkingsverbanden geneigd om te onderhandelen over hun organisatiedomein en is hun bijdrage onvoorspelbaar
- Daarom biedt het rollenpatroon geen verklaring voor de invloedsverschuivingen tussen actoren die kenmerkend zijn voor effectieve samenwerking.

Samenwerking ontwikkelt zich via een reeks van invloedsverschuivingen tussen actoren op verschillende niveaus. Overheid, bestuurders, professionals, burgers, regisseurs en managers zijn wisselend aan zet. Daarbij treden in de ontwikkeling van samenwerking stagnaties op, mogelijk doordat één of meerdere actoren hun bijdragen niet kunnen of willen vervullen.

Actoren hebben hun bijdrage in het invloedsspel, maar spelen niet altijd mee. Hoe leveren ze hun bijdrage? Waarom willen ze invloed en waarom staan die toch weer regelmatig af aan anderen? Welke rol vervullen ze in het spel? Misschien ligt de verklaring voor de resultaten van samenwerking in hun belangen. Samenwerking kan voortkomen uit het streven naar voordelen door elk actor. In de hoofdstukken 8 tot en met 12 is het ontwikkelingsverloop beschreven en daarbij ook de bijdragen van de actoren. In dit hoofdstuk wordt geprobeerd daarin meer inzicht te krijgen. Daarvoor worden de bijdragen nog eens samengevat, maar nu per actor. Het gedrag van elke actor wordt beschreven naar drie kenmerken:

- de belangen en de vertaling van deze belangen in doelen
- het rolgedrag, de wijze waarop de actor zijn bijdrage levert en invloed uitoefent
- de effectiviteit daarvan voor de ontwikkeling van de samenwerking.

15.1 Overheid

Belangen en doelen

De overheid bestaat uit meerdere bestuurslagen, een staatsapparaat met honderdduizenden ambtenaren en een bestuurlijk kader met duizenden volksvertegenwoordigers en honderden openbaar bestuurders. Het is een entiteit met een enorme diversiteit en derhalve ook vele belangen.

Deelnemers aan samenwerkingsverbanden noemen de volgende belangen van de overheid:

- beleidsambities: het streven naar brede maatschappelijke doelen, zoals economische groei, bestrijding van sociale achterstanden en veiligheid
- probleemoplossing: het concreet aanpakken van knelpunten die zich aandienen vanuit de samenleving en die soms weinig relatie hebben met beleidsambities, daar zelfs wel eens haaks op staan
- sectorale voordelen: de groei in activiteitenpakket, budgetten en aanzien van onderdelen van het overheidsapparaat zoals ministeries, gemeentelijke afdelingen en bureaus
- politieke consensus: het handhaven van een machtsbalans en goede werkverhouding tussen de diverse politieke partijen en belangengroepen in een spel van geven en nemen
- persoonlijke ambities: individuele opvattingen, doelen en nagestreefde posities van openbaar bestuurders en topmanagers bij gemeenten, provincies en ministeries.

Rolgedrag

Bij de ontwikkeling van samenwerkingsverbanden onderneemt de overheid allerlei acties, zoals eerder aangegeven bij de beschrijving van de exogene procesgang. Opvallend hierbij is de grote variatie in rolgedrag. Sommige gemeenten houden zich op de achtergrond, nemen soms initiatief maar beperken zich daarna tot het formuleren van beleidsdoelen, het verstrekken van subsidies en het af en toe toetsen van de samenwerking op eigen beleidsdoelen. Andere gemeenten kiezen voor een meer actieve rol en proberen in de positie te komen van een direct opdrachtgeverschap voor de partnerorganisaties, ook wanneer deze formeel onafhankelijk van hen zijn zoals het Openbaar Ministerie of zorginstellingen. Gemeenten stellen vaak ook beleidsambtenaren of ketenregisseurs aan die de taak hebben samenwerking gestalte te geven. Soms gaat dit zo ver dat het ook neerkomt op het direct coördineren van het oplossen van knelpunten, zoals bij de Rotterdamse stadsmariniers of het Jongerenloket in Hoorn. Dit ligt voor de hand wanneer de gemeente zelf ook een taak heeft bij het uitvoerende werk in de samenwerking en in die gevallen vinden de andere deelnemers de directe sturing door de lokale overheid ook logisch en wenselijk. Dat is minder of niet het geval wanneer de gemeente zelf geen 'natuurlijke' taak heeft in de samenwerking, zoals in de justitiële jeugdzorg of bij een Kulturhus. Een directe sturing wordt dan minder logisch en wenselijk gevonden, maar opvallend is wel dat de meeste deelnemers veel *symbolisch* belang hechten aan overheidsinitiatief. Er is behoefte aan één actor die de koers aangeeft en hier vervult het overheidsgezag een functie.

Over alle cases heen lijkt de essentiële rol van de gemeente niet zozeer het direct regisseren van de samenwerking maar eerder het optreden als algemene opdrachtgever voor alle partners, die aangeeft op welke maatschappelijke knelpunten of beleidsprioriteiten de gezamenlijke inspanning zich moet richten. Die rol krijgt inhoud door beleidsnota's, convenanten, subsidies en het monitoren van resultaten op hun maatschappelijke effect in de vorm van metingen: veiligheidsindexen, leefbaarheidsmonitoren, werkloosheidspercentages, aantallen uitgevallen leerlingen et cetera. Deze rol is te typeren als het *richten* van het samenwerkingsverband. Dit beperkt zich tot doelen formuleren, stimuleren en resultaten beoordelen. En soms ingrijpen wanneer de samenwerking te weinig van de grond komt.

Deze laatste verantwoordelijkheid wordt verschillend opgevat en is soms controversieel. Grote gemeenten zoals Amsterdam en Rotterdam houden zich het recht voor om stevig en praktisch te interveniëren, soms jarenlang. Door de inzet van veel geld en capaciteit wordt dan ook veel tot stand gebracht. Maar waar Rotterdam via de stadsmariniers rechtstreeks invloed nastreefde (en kreeg) op de veiligheidssituatie in de wijken legde Amsterdam de sturing van de ketenunits bij het Openbaar Ministerie. De twee aanpakken zijn niet goed te vergelijken maar ze drukken wel een actieve bestuursopvatting uit. Beide interventies hebben wel vrucht afgeworpen.

Effectiviteit

De overheid wordt als onmisbaar beschouwd, heeft in sommige gevallen een doorslaggevende rol in het tot stand brengen van samenwerking, maar treedt vaak toch niet effectief op. Hoge verwachtingen gaan samen met terugkerende kritiek.

De verwachtingen zijn:

- beleid bedenken dat uitdrukking is van diverse maatschappelijke ontwikkelingen en knelpunten
- verbinden van partijen en belangen in de vorm van een brede consensus ('draagvlak')
- beslissingen nemen en knopen doorhakken om een duidelijke koers en consistentie te bewaren
- initiërend optreden en moeizame verhoudingen doorbreken, desnoods door als overheid zelf taken praktisch op te pakken, al is het maar voor een begin- of overgangperiode.

Deze verwachtingen worden vaak niet gerealiseerd. Dit blijkt uit enkele regelmatig genoemde punten van kritiek:

Beleidsmatige vluchtigheid

De meest geuite klacht is dat de overheid steeds weer nieuwe problemen en projecten bedenkt en te weinig voortbouwt op de samenwerkingsverbanden en projecten die uit eerder beleid zijn voortgekomen. Bestuurlijke ambities en beleidsveranderingen leiden vaak tot weer een nieuwe aanpak die naast de bestaande projecten wordt gezet en daarmee 'concurrereert'. Vaak wordt er meer gestuurd vanuit ambities en ideeën dan vanuit de relevante ervaringen en feiten. Een geïnterviewde expert stelde dat de overheid 'lek' is. Ambtenaren komen en gaan, er ontbreekt een collectief geheugen en daardoor geen stabiele richting in het overheidsoptreden.

Bestuurlijke verdeeldheid

De individuele ambities van openbaar bestuurders sporen vaak niet, niet alleen door het verschil in politieke opvattingen maar vaak ook of soms nog meer door het verschil in afkomst en stijl van bewindspersonen. Bestuurscolleges van gemeenten worden vaak gekenmerkt door een klimaat van gemoedelijke terughoudendheid. Een echt open teamgeest is hier zeldzaam. Men gaat collegiaal met elkaar om maar de persoonlijke agenda's verschillen. Verdeeldheid in de bestuurlijke top, al of niet toegedekt, leidt tot het gescheiden opereren van ambtenaren en hun afdelingen en het missen van een bindende rol ten opzichte van de partnerorganisaties buiten het overheidsapparaat.

Ambtelijke verkokering

De overheid werkt zelf onsaamhangend en verkokerd. Gemeentelijke diensten werken langs elkaar heen. Binnen diensten beheren beleidsambtenaren hun eigen financiële budgetten met verschillende subsidievoorwaarden. Departementen proberen zoveel mogelijk activiteiten en middelen in hun eigen sectorale 'koker' te houden met als gevolg dat op de lagere niveaus bij gemeenten en uitvoeringsorganisaties de doelen en regels niet bij elkaar passen.

SCHEMA 24: BELANGEN EN GEDRAG OVERHEID

Belangen en doelen	<ul style="list-style-type: none">. beleidsambities. probleemoplossing. sectorale voordelen. politieke consensus. persoonlijke ambities
Rolgedrag	<ul style="list-style-type: none">. direct of indirect betrokken. soms regisseur aanstellen. koers aangeven
Kernrol	<i>Richten</i> van samenwerking: doelen formuleren, stimuleren en resultaten beoordelen

Effectiviteit	<p>Positief:</p> <ul style="list-style-type: none"> . beleid bedenken vanuit vraagstukken . verbinden, draagvlak scheppen . beslissingen nemen, knopen doorhakken . initiërend optreden <p>Negatief:</p> <ul style="list-style-type: none"> . beleidsmatige vluchtigheid . bestuurlijke verdeeldheid . ambtelijke verkokering
---------------	--

15.2 Bestuurders

Belangen en doelen

Organisatiebestuurders zijn het kader van de publieke sector, de eindbeslissers binnen hun eigen instellingen. Doorgaans kennen ze elkaar persoonlijk. In het bestuurlijke circuit wordt samen veel vergaderd en dit geeft een band. Deze positie bepaalt ook hun belangen:

- Organisatiebelang: in de eerste plaats gaat het om de continuïteit, groei en reputatie van hun eigen instelling. Het gaat er om de eigen positie te versterken en daartoe in het onderlinge verkeer tussen de organisaties het initiatief te krijgen en te houden.
- Relatie met overheid: een goede verstandhouding met wethouders, ministers of leidinggevende ambtenaren is nodig om de eigen organisatie in beeld te laten blijven. Een directe entree bij openbaar bestuurders geeft een vroege inkijk op nieuwe ontwikkelingen en vergroot de zichtbaarheid van de eigen organisatie.
- Bestuurlijke collegialiteit: er is veel aan gelegen om een vertrouwensrelatie met de collega-bestuurders van andere organisaties te ontwikkelen. Dit vergemakkelijkt niet alleen het onderlinge zaken doen, maar kan bij fricties helpen om er toch samen uit te komen. Ook is hierbij een persoonlijk belang in het geding: het bestuurlijke circuit is ook een arbeidsmarkt voor de individuele bestuurder, waar de individuele reputatie de toekomstige kansen bepaalt.

Rolgedrag

Bestuurders hebben altijd een rol bij het ontstaan van een samenwerkingsverband. Deze rol kan actief worden ingevuld, maar ook volgend. Bestuurders kunnen uit eigener beweging besluiten om een vorm van samenwerking aan te gaan en dat vastleggen in overeenkomsten of convenanten. Als dat gebeurt onder invloed of aansturing van de overheid is er sprake van een exogeen proces. Het kan ook het gevolg zijn van intensief overleg met leidinggevend en uitvoerend en dan komt het ontwikkelingsproces meer van binnenuit. Toch bekommeren veel bestuurders zich primair over het reilen en zeilen van de eigen organisatie en zien minder de noodzaak om een overstijgend belang te dienen. Hier is het leven vaak anders dan de leer, zoals beschreven in hoofdstuk 12 (paragraaf 12.4). Bestuurders willen speelruimte houden. Maar ze hebben wel een cruciale positie bij het aangaan en eventueel uitbouwen van samenwerking, want dit is bijna per definitie één van hun kernverantwoordelijkheden, vaak ook statutair vastgelegd.

Over de kernrol van bestuurders bij samenwerking bestaat consensus: zij moeten gezamenlijk het samenwerkingsverband *sturen*. Dit gebeurt vaak door te onderhandelen over de doelen ervan. Eerst gebeurt dit in een voorbereidend bestuurlijk overleg, later in een stuurgroep of regiegroep, waarin de bestuurders van alle partnerorganisaties zitting hebben. Dit platform functioneert als het hoogste orgaan van het samenwerkingsverband als bedrijf, zoals omschreven in hoofdstuk 12. Daarin worden besluiten genomen over het werkterrein en de operationele doelen van de samenwerking, en in het verlengde daarvan de inzet van medewerkers en verrekening van kosten. Vaak hebben ook gemeenten zitting in een dergelijke stuur- of regiegroep om het opdrachtgeverschap inhoud te geven.

Effectiviteit

Krachtige bestuurders leggen verbanden tussen doelen, praktijk en structuur. In meerdere cases waren bestuurders een positieve kracht voor samenwerking, in het bijzonder wanneer ze elkaar al langer kenden en een gezamenlijk verantwoordelijkheidsgevoel hadden voor de plaatselijke samenleving.

Uit het eerste casusonderzoek in deze studie blijkt dat de conditie 'bestuurlijke bereidheid en kracht' de enige veelgenoemde conditie is die zowel gerelateerd is aan de gezamenlijke doelbepaling bij het oprichten van een samenwerkingsverband als aan het praktische samenspel van uitvoerenden. Bestuurskracht is dus een verbindende schakel tussen deze twee belangrijke condities: ze verbindt de exogene en endogene processen. Er is echter weinig relatie tussen bestuurskracht en de vervlechting van organisaties, waarin samenwerking moet worden geëffectueerd. Die uitkomst suggereert dat bestuurders zich wel richten op de inhoudelijke aspecten van netwerksamenwerking (doelen, praktische gang van zaken), maar niet op het bijeen brengen van hun organisaties op langere termijn. Ze bevorderen de samenwerking zoals die is maar ondersteunen niet de verbreding en verdieping daarvan.

De meeste experts bevestigen deze uitkomst. Hun observatie is dat beleid en uitvoering meestal los van elkaar lopen. Er is geen 'doorlopende lijn' tussen deze niveaus, ook niet binnen de afzonderlijke organisaties zelf. Dit isoleert ook de samenwerkende professionals van hun eigen organisatie. Eén expert merkt op dat dit ook logisch is: bestuurders hebben immers de kernopdracht om hun organisatie sterk te maken. Dat laat zich nauwelijks veranderen. Een andere expert vindt dat bestuurders in hun stijl vaak ook weinig krachtig en grensoverschrijdend zijn. Het zijn vaak geleidelijk omhoog gepromoveerde professionals met een beperkte bestuurlijke competentie, althans te weinig om grootschalig te denken en te sturen. In lange en complexe samenwerkingstrajecten, waarin sprake is van veranderingsdruk op de eigen organisatie, is het dan begrijpelijk dat ze niet in eigen vlees willen snijden.

SCHEMA 25: BELANGEN EN GEDRAG BESTUURDERS

Belangen en doelen	<ul style="list-style-type: none">. organisatiebelang. relatie met overheid. bestuurlijke collegialiteit
Rolgedrag	<ul style="list-style-type: none">. actief of volgend. gericht op eigen organisatie. speelruimte houden
Kernrol	<i>Sturen</i> van samenwerking: onderhandelen, vaststellen doelen en beslissen over bijdrage van eigen organisatie
Effectiviteit	<p>Positief:</p> <ul style="list-style-type: none">. verbinding tussen doelen, praktijk en structuur. verantwoordelijkheid voor plaatselijke samenleving. beslissingen nemen, knopen doorhakken <p>Negatief:</p> <ul style="list-style-type: none">. geen sturing op bijeen brengen van organisaties, dus ook geen verbreding en verdieping samenwerking. weinig krachtig en grensoverschrijdend

15.3 Managers

Belangen en doelen

Managers hebben een scharnierfunctie in samenwerkingsverbanden. Ze sturen de personele inzet, de systemen en de budgetten. De managers van de verschillende partnerorganisaties kennen elkaar doorgaans wel, maar er is minder sprake van een collegiale groepsbinding dan bij bestuurders. Hun primaire focus is op de werkprocessen, evenals hun belangen:

- organisatiebelang: het verkrijgen en behouden van taken en middelen is ook op dit niveau een eerste ambitie. Die vervloeit met de eigen professioneel-inhoudelijke taakstelling: een sterke eigen positie wordt gezien als óók wenselijk voor beleid en burgers
- integriteit van eigen werkprocessen: door organisaties is vaak veel geïnvesteerd in de uitbouw en optimalisatie van de eigen methoden en systemen. Het aanpassen daarvan aan de eisen van anderen betekent binnen de eigen organisatie al gauw kapitaalverlies en afnemende efficiency. Managers proberen daarom hun eigen werkprocessen zo lang mogelijk intact te houden
- relatie met bestuurder: managers zijn voor hun functioneren en loopbaan afhankelijk van de wensen en opvattingen van hun bestuurders. Ze streven dus naar waardering van het hogere niveau, ook al hebben ze een eigen agenda.

Rolgedrag

In samenwerkingsprocessen hebben managers een soms nauwelijks zichtbare maar desondanks vitale rol. Ze hebben de bevoegdheid en de keuzemogelijkheid om uitvoerende professionals 'vrij te spelen' voor de samenwerking óf om hun taken meer te richten op het werk van de eigen organisatie. Ze beslissen om 'pioniers' in te zetten in de samenwerking dan wel medewerkers die in de eigen organisatie minder nodig en misschien ook wel wat minder gewenst zijn. Belangrijk is ook dat ze veel praktische en procedurele beslissingen nemen over de werkprocessen en de agenda's van de werkoverleggen. Indirect hebben ze daarmee een grote invloed op het verloop van de samenwerking, ook als ze zelf geen directe rol spelen in het samenwerkingsverband.

Soms hebben managers een eigen overlegplatform in het samenwerkingsverband en daar zijn de uitvoerenden dan doorgaans tevreden over. De afstemming op organisatieniveau is dan niet meer afhankelijk van uitvoerders en verloopt doorgaans beter. In dat eigen overleg is de opgave om op managementniveau een eigen consensus te creëren over de afstemming tussen de partnerorganisaties. Dit vormt dan het 'middenmanagement' van het samenwerkingsverband.

Omdat managers steeds opnieuw vormgeven aan de structuur hebben ze veel invloed op de samenwerking op organisatieniveau. Hun voornaamste rol in de samenwerking is ook te omschrijven als het *structureren* van het samenwerkingsverband. Ze maken afspraken over de inzet van medewerkers, de concrete taakverdeling in de samenwerking, de aanpassing van procedures en methoden en de toedeling van uren en budget. In hoofdstuk 11 is al duidelijk geworden dat deze acties steeds belangrijker worden naar mate de samenwerking voortschrijdt en de gezamenlijke werkprocessen om een duidelijker structuur vragen. Als de managers niet tot elkaar komen komt het samenwerkingsverband als 'bedrijf' niet goed uit de verf.

Effectiviteit

De cases en de expertinterviews leveren enkele voorbeelden van een constructieve rol van managers bij de ontwikkeling van samenwerking. Dankzij een bijna vriendschappelijke relatie tussen twee leidinggevendenden in twee partnerorganisaties kreeg het gecombineerde Jongerenloket in Groningen een nieuwe kans na een jarenlange dip. Het meest succesvolle Kulturhus floreerde dankzij de korte lijnen tussen de leidinggevendenden. Goede samenwerking op managementniveau betekent stabiliteit en resultaat op langere termijn.

Anderzijds kunnen het juist de ambitieuze managers zijn die samenwerking in de weg staan. Dit spreekt uit een opmerking van een bewoner in een Rotterdamse wijk waar de gezamenlijke veiligheidsaanpak maar moeizaam van de grond komt: "*Iedereen doet wel zijn best. Maar*

mensen zijn niet opgeleid tot samenwerking. Elke dienst wil het zó goed doen dat ze niet geneigd zijn daarbij anderen in te schakelen.” Verantwoordelijkheidsgevoel voor de publieke zaak gaat vaak samen met een overschatting van de eigen bijdrage en rol. Expansiedrift kan daarbij een rol spelen, maar even goed de welgemeende opvatting dat de eigen organisatie alleen maar het beste voor heeft met de omgeving en de burgers en daarbij liefst een complete inzet wil leveren. Managers zijn de exponenten van deze ambitie en dus ook van de te grote rol die een organisatie zich wil toe-eigenen. Dit uit zich in het blijven redeneren vanuit het belang van de eigen organisatie en het samenwerkingsverband zien als een platform om de eigen zienswijze en werkstijl te promoten. Het gevolg is dat de vanuit hun organisatie ingezette professionals geen handelingsruimte krijgen om in het samenwerkingsverband nieuwe werkwijzen te ontwikkelen. Ze worden niet gemandateerd om naar eigen inzicht te handelen en de afzonderlijke werkprocessen van de partnerorganisaties blijven voorop staan. De samenwerking wordt dan gemarginaliseerd.

SCHEMA 26: BELANGEN EN GEDRAG MANAGERS

Belangen en doelen	<ul style="list-style-type: none"> . organisatiebelang . integriteit eigen werkprocessen . relatie met bestuurders
Rolgedrag	<ul style="list-style-type: none"> . weinig zichtbaar, maar macht in sturing professionals . beslissen over inrichting werkprocessen . soms eigen overlegplatform
Kernrol	<i>Structureren</i> van samenwerking: afspraken maken over inzet medewerkers, taakverdeling, methoden en budget
Effectiviteit	<p>Positief:</p> <ul style="list-style-type: none"> . gaande houden van samenwerkingsverband . verbinden partnerorganisaties op lange termijn <p>Negatief:</p> <ul style="list-style-type: none"> . bijdrage en rol eigen organisatie vergroten en promoten in de samenwerking . geen handelingsruimte voor professionals creëren . geen aanpassing afzonderlijke werkprocessen

15.4 Regisseurs

Belangen en doelen

Als managers de schakels zijn waarlangs de partnerorganisaties naar elkaar toe buigen, dan vormen de regisseurs het raakpunt bij dat buigen. Het is hun opdracht om de partners bij elkaar te brengen of te houden. Daartoe hebben ze een mandaat vanuit elk van de partners. Die opdracht en dat mandaat bepaalt ook hun belangen:

- Relatie met partnerorganisaties: een regisseur is sterk afhankelijk van de medewerking van elke partnerorganisatie en zal dus proberen elk te ‘bedienen’. Dit betekent ook een neutrale houding en opstelling in eventuele fricties op de verschillende niveaus.
- Relatie met professionals: de regisseur is ook afhankelijk van het team van de uitvoerende professionals en de individuele inzet van elke deelnemer. Dit team vraagt om steun en ‘onderhoud’. Medewerkers die onder spanning staan moeten worden geholpen.
- Succes samenwerkingsverband: de resultaten van de samenwerking stralen af op de regisseur. Verbreding en verdieping van de samenwerking vergroot het aanzien en de zwaarte van de

functie van de regisseur, hetgeen die ertoe kan brengen het verband een meer geprononceerd eigen gezicht te geven.

Rolgedrag

Regisseurs hebben de functie van een katalysator in de samenwerking, die belangen laat uitonderhandelen, misverstanden en oneffenheden uit de weg ruimt, met ideeën komt voor nieuwe procedures en werkprocessen en eventuele knelpunten met extra middelen oplost (de Rotterdamse stadsmariniers hebben een substantieel eigen budget om naar eigen inzicht extra menskracht of voorzieningen in te zetten). Regisseurs zijn sensitief voor verhoudingen en kunnen weinig machtsgedrag vertonen, want in essentie is samenwerking niet afdwingbaar. In de praktijk wordt de regisseursfunctie op verschillende niveaus ingevuld:

- procesregisseur, bezig met het bestuurlijke en diplomatieke proces om de partnerorganisaties tot elkaar te brengen, vaak vanuit een opdracht van de overheid
- kwartiermaker, het starten van een samenwerkingsverband door het formeren van een team, het opzetten van een overlegstructuur en eventueel een gemeenschappelijke huisvesting
- coördinator, gericht op het goed laten verlopen en uitbouwen van gezamenlijke werkprocessen, dus het managen van het samenwerkingsverband als een bedrijfsmatige organisatie
- casusmanager, het regelen en bewaken van afspraken over elke specifieke probleemsituatie of cliënt, waarvoor het nodig kan zijn om partners ad hoc bij elkaar te roepen om een oplossing te forceren.

In de praktijk lopen deze verschillende rollen en functies vaak door elkaar heen. De wezenlijke rol van een regisseur blijft echter het *verbinden* van de partnerorganisaties. Dat gebeurt op verschillende niveaus, afhankelijk van voortgang en knelpunten. Het verbinden heeft een inhoudelijke en een procesmatige kant. Inhoudelijk moeten ideeën worden ontwikkeld of ingebracht om afzonderlijke procedures te bundelen in één werkproces, inclusief alle organisatorische en personele consequenties. Procesmatig moet de regisseur de interactie tussen de partners intensiveren tot het punt waarop het samenwerkingsverband een eigen momentum krijgt.

Het verbinden kan horizontaal plaatsvinden maar ook verticaal. Eerder is gebleken dat bij 'rijpe' samenwerkingsverbanden beide taken voorkomen, niet alleen tussen de partners maar ook tussen de sturingsniveaus, dus in feite tussen de actoren zoals die ideaaltypisch hier worden beschreven. Hier blijkt de functie van regisseur gevoelig te zijn voor verschillende interpretaties en persoonlijke invullingen. Sommige regisseurs beperken zich tot inhoudelijke afstemming en het 'inregelen' van de werkprocessen. Ze manifesteren zich als de managers van het samenwerkingsteam en rapporteren aan de teamleiders in de partnerorganisaties. Andere regisseurs proberen meer extern nieuwe oplossingen en diensten tot ontwikkeling te brengen en worden af en toe uitgenodigd aan de bestuurlijke overlegtafel. Ketenmanagers en netwerkregisseurs hebben verschillende profielen. De afkomst en ervaringsbreedte van de persoon van regisseur werken hierin door.

Effectiviteit

Regisseurs zijn al gauw de 'helden' van de samenwerking. Het zijn de initiators, de trekkers, de bevoegen professionals die boven zichzelf uitstijgen of de 'cowboys' die door alle bestaande verhoudingen heen marcheren (zo typeert een bewoner de stijl van een Rotterdamse stadsmarinier). Ze benoemen knelpunten en proberen vastgelopen verhoudingen te doorbreken. Het zijn pioniers en ze roepen pioniersgeest bij anderen op. Geïnterviewde deelnemers en experts classificeerden de bijdrage van regisseurs als onvervangbaar. Waar ze relatief laat in het samenwerkingsproces werden geïntroduceerd (in één casus) worden ze met opluchting verwelkomd. De zonet genoemde bewoner betreurt het dat het lef en de stijl van de stadsmarinier niet meer op anderen afstraalt.

De laatste opmerking laat zien dat een regisseur ook te nadrukkelijk aanwezig kan zijn. Dezelfde stadsmarinier is van mening dat te hard 'drukken' op de samenwerking leidt tot afhankelijk en

afwachtend gedrag bij de partners. Regisseurs kunnen door hun proactieve optreden anderen in een volgende opstelling brengen en daarmee het proces van samenwerking belemmeren terwijl ze dat schijnbaar aanjagen. In een andere vorm kan wedijver ontstaan tussen regisseurs en partnerorganisaties als de eerste de neiging hebben hun aspiraties en medewerkers al te krachtig te positioneren. In het hoofdstuk over vervlechting kwam al naar voren dat dit kan leiden tot een afbrokkeling van de samenwerking tussen de partnerorganisaties.

Andere cases laten zien dat een regisseur een onduidelijk of een eenzijdig profiel kan hebben. In één van de minder succesvolle situaties belandde een (door de gemeente aangestelde) procesregisseur terecht in een praktisch-coördinerende rol en kreeg vervolgens ook de verantwoordelijkheid van casusmanager. Hierdoor lieten de partnerorganisaties steeds meer aan de regisseur over en voelden ze zich minder verantwoordelijk voor het gezamenlijke werkproces. Hij 'deed' de samenwerking toch? De regisseur was zich weinig bewust van dit effect en breidde zijn territorium steeds verder naar beneden uit. De verantwoordelijkheden tussen de diverse niveaus waren te weinig afgebakend. Een vergelijkbaar effect treedt op als een regisseur te veel bepaald blijft door zijn of haar specialistische achtergrond, als jurist, beleidsambtenaar, zogverlener of politiemedewerker. Een verbindingsofficier moet vele talen spreken en zich met iedereen verstaan, anders wordt hij al gauw gezien als een afgezant van een andere partij.

SCHEMA 27: BELANGEN EN GEDRAG REGISSEURS

Belangen en doelen	<ul style="list-style-type: none"> . relatie met partnerorganisaties . relatie met professionals . succes samenwerkingsverband
Rolgedrag	<ul style="list-style-type: none"> . procesregisseur . kwartiermaker . coördinator . casusmanager
Kernrol	<i>Verbinden</i> van partners: werkprocessen doen afstemmen, nieuwe ideeën ontwikkelen, interactie tussen partners intensiveren
Effectiviteit	<p>Positief:</p> <ul style="list-style-type: none"> . knelpunten benoemen, ontwikkelingen initiëren . pioniersgeest oproepen . vastgelopen verhoudingen doorbreken <p>Negatief:</p> <ul style="list-style-type: none"> . te pro-actief optreden, afhankelijk gedrag oproepen . in wedijver met partnerorganisaties komen . teveel vanuit eigen afkomst opereren

15.5 Professionals

Belangen en doelen

Professionals richten zich op concrete problemen van cliënten. Ze beschikken doorgaans over een goede bagage om die problemen te lijf te gaan en zijn niet direct geneigd daarbij anderen op te zoeken. Ook hier geldt dat ruimhartig verantwoordelijkheidsbesef al gauw leidt tot het verabsoluteren van de eigen bijdrage.

Hun belangen zijn praktisch maar ook divers:

- Relatie met moederorganisatie: in de eerste plaats heeft en houdt een professional een thuisbasis bij de eigen werkgever. Hier is sprake van afhankelijkheid wat betreft rechtspositie, honorering, intervisie en loopbaan. Deze relatie betekent veiligheid.
- Teamrelaties: het team van collega's van andere partnerorganisaties is de vaste werkomgeving van de professionals en hier is het zaak de relaties met de 'de facto'-collega's aangenaam en uitdagend te houden. Het werkklimaat bepaalt mede de motivatie.
- Innovatie: voor de meer pioniersgerichte professionals biedt het samenwerkingsverband de mogelijkheid tot inhoudelijke groei en het tot stand brengen van iets nieuws. Er worden grenzen verlegd, de professional ontwikkelt extra vaardigheden en vergroot daarbij ook zijn of haar carrièrekansen. Een bijkomend belang hierbij is het beheersen van werkdruk en stress.

Rolgedrag

In de samenwerking komt het initiatief vroeg of laat bij de professionals te liggen. Zij vormen de werkvloer van het samenwerkingsverband. Komen de verschillende disciplines bijeen, dan schuiven de werkprocessen feitelijk in elkaar en verschijnen er soms ook nieuwe oplossingen of zelfs diensten. Voor de uitvoerende medewerkers betekent dit hard werken, meespelen in het team, daarin eigen werkprocessen en een nieuwe methodiek creëren en tegelijkertijd onderhandelen met collega's over taken en plekken. In veel cases werd geconstateerd dat men de collega's en hun werk in de andere partnerorganisaties opnieuw moest leren kennen. In de bestaande, 'oude' samenwerking had men soms jarenlang samengewerkt en toch weinig idee gekregen van wat de ander deed. De onderlinge communicatie had zich al die tijd beperkt tot het uitwisselen van gegevens en vriendelijkheden. In de nieuwe situatie kunnen inhoudelijke aanvaringen nodig zijn om het proces van onderlinge kennismaking en verbinding op gang te brengen.

De belangrijkste taak voor professionals in een samenwerkingsverband is het nemen van de volle verantwoordelijkheid voor de gezamenlijke opdracht. Ze moeten de durf hebben om grenzen te verleggen en om buiten de gebaande paden te treden wil deze opdracht een kans van slagen hebben. Daarom is hun sleutelrol in de samenwerking te kenschetsen als het *handelen* om de voorgenomen overstijgende doelen te bereiken. In alle interviews – praktijkgevallen en experts – werd keer op keer benadrukt hoe belangrijk het is dat op de werkvloer mensen uit eigener beweging alle mogelijkheden uitproberen om het gezamenlijke resultaat te halen. *Mean and lean* als het kan, *bending the rules* als het moet. *Can do*.

Hier wegen de afkomst en de competenties van de professionals zwaar. Hebben ze het niveau en het abstractievermogen om uit te kunnen denken boven de eigen ervaringen en praktijken? In verschillende cases werd de constatering gemaakt dat de in de samenwerking ingezette professionals te 'smal' bleken. Dat uit zich in het 'over de muur gooien' van kwesties in plaats van die zorgvuldig over te dragen. Een dramatisch voorbeeld was het telefoontje van een hulpverlenster die in een situatie met acuut dreigende suïcide van een moeder het verzoek deed aan een collega van een partnerorganisatie om dit geval over te nemen – het lag niet op haar terrein. Specialistische verkokering won het van praktisch verantwoordelijkheidsgevoel.

Effectiviteit

Enthousiaste samenwerkingsteams kunnen het verschil maken. Zonder uitzondering zijn de meeste succesvolle cases gebaseerd op een intensieve inhoudelijke samenwerking op de werkvloer. Zonder dat gaat het niet. Hier wordt de gezamenlijke aanpak al werkende weg 'uitgevonden'. In de beste gevallen leidt dit tot een situatie waarin het team als vanzelf tot ideeën komt voor betere werkprocessen of een uitbreiding van de aanpak of het werkgebied. De samenwerking krijgt een exemplarische lading, het gaat werken als voorbeeld voor een bredere afstemming van de partnerorganisaties. Nieuwe methoden worden geleidelijk ook in de backoffices van de partners geïntroduceerd.

Het tegenbeeld van dit succes is de situatie waarin professionals blijven redeneren en handelen vanuit hun eigen beroepsmatige wereld en methodiek. Ze kunnen hun eigen ervaringen niet overstijgen en missen de motivatie (of ook de vaardigheid) om te pionieren. Dit uit zich in impliciete tegenwerking. Ze onderschrijven de samenwerking maar geven daar geen praktische inhoud aan. Subtiele vormen van terughoudendheid of professioneel goed te verantwoorden voorzichtigheid (bijvoorbeeld als het gaat over privacybescherming) zijn al voldoende om de samenwerking te laten verzanden. Zonder professioneel esprit lukt het niet. Er ontstaat dan een collectieve machteloosheid, zich manifesterend in veel vergaderingen en weinig initiatief om elkaar buiten de afgesproken bijeenkomsten op te zoeken. Op casusniveau ontstaat gezamenlijke 'handelingsverlegenheid', een houding van professionals die vanwege te grote complexiteit en risico's geen beslissingen meer durven te nemen en voortdurend uitstellen. Er kan dan een situatie ontstaan waarin de samenwerking zich langzamerhand weer versmalt. De partnerorganisaties blijven dan langs elkaar heen werken, cliënten klagen en bestuurders en politici worden ongerust of ongeduldig. Het risico ontstaat dat de samenwerking vanwege een gebrek aan resultaat wordt beëindigd.

SCHEMA 28: BELANGEN EN GEDRAG PROFESSIONALS

Belangen en doelen	<ul style="list-style-type: none"> . relatie met moederorganisatie/werkgever . teamrelaties met collega's uit partnerorganisaties . iets nieuws tot stand brengen, loopbaankans scheppen
Rolgedrag	<ul style="list-style-type: none"> . hard werken, stress hanteren . meespelen in het team, relaties verdiepen . werkprocessen en methodiek creëren . onderhandelen over taken en plekken
Kernrol	<i>Handelen</i> in de samenwerking: alle mogelijkheden uitproberen om het gezamenlijke resultaat te halen
Effectiviteit	<p>Positief:</p> <ul style="list-style-type: none"> . werkprocessen creëren en verbeteren . aanpak of werkgebied uitbreiden . voorbeeldwerking voor bredere samenwerking <p>Negatief:</p> <ul style="list-style-type: none"> . blijven uitgaan van eigen vakwereld en methoden . impliciet tegenwerken, geen oplossingen inbrengen . collectieve machteloosheid, geen beslissingen nemen

15.6 Burgers

Belangen en doelen

Burgers zijn doorgaans een zwakke partij in samenwerkingsverbanden van publiek gerichte organisaties. Ze nemen vaak op persoonlijke titel diensten af of nemen deel aan overleggen, hebben geen achterban of eigen organisatie, en missen ook de ervaring en routine van de andere actoren. Aan de andere kant zijn het wel de personen waar het uiteindelijk allemaal om draait. Ze hebben de volgende belangen:

- Aanpak concrete problemen: burgers willen in hun individuele behoefte of probleemsituatie worden geholpen. Oplossingen in het hier en nu zijn vereist: snel, deskundig en correct.
- Aanpak integrale vraagstukken: concrete problemen zijn vaak uitdrukking van ingewikkelde (leef)omstandigheden en die vereisen voor een werkelijk effectieve oplossing een benadering op meerdere leefgebieden. En die kan lang duren.

- Positie als gesprekspartner: door gehoord te worden in overleg- en inspraakprocedures kunnen individuele burgers veel invloed en status verwerven. Meepraten wordt vaak ook meebeslissen en dat geeft aanzien en soms ook persoonlijk voordeel.

Rolgedrag

In samenwerkingsverbanden hebben burgers vaak weinig rol. Samenwerking ontwikkelt zich als een stroom van handelingen en gebeurtenissen die zich vooral tussen overheid, de partnerorganisaties en de daarbij behorende functionarissen afspeelt. De mening van burgers blijkt vaak alleen uit de anonieme uitslagen van monitoren en het gedrag van cliënten. Vaak is de teneur daarbij ook negatief: het gaat om multi-probleemgevallen, overlastgevendende groepen en uitvallende leerlingen. Oplossen van problemen betekent vaak ook dat bewoners en cliënten weer uit beeld raken. Toch zijn er belangrijke raakpunten tussen samenwerkingsverbanden en burgers, namelijk wanneer deze tegelijkertijd als consumenten en als vrijwilligers optreden. Dit gebeurt bijvoorbeeld in de Kulturhusen door de inbreng van actieve dorpsverenigingen of bij de veiligheidsaanpak in Rotterdam waar buurtbewoners politieke bestuurders en stadsmariniers 'voeden' met klachten en observaties over onveilige plekken en criminelen.

Burgers hebben een hoofdzakelijk externe positie ten opzichte van samenwerkingsverbanden maar hun informatie is direct relevant voor de uitvoering. Daarom is hun kernrol bij de ontwikkeling van de samenwerking te omschrijven als het *informer*en van de partners. Dat doen ze door klachten te uiten, door te bellen, politici aan te spreken, vragenlijsten in te vullen en deel te nemen aan buurtoverleg met ambtenaren. Dit geeft input voor de bestuurders en professionals om het samenwerkingsverband in te richten op concrete knelpunten en doelen. Dat voorkomt ook professionele introvertie van deze verbanden: de professionals denken specialistisch, maar de burgers ervaren de problemen integraal. Informeren is ook corrigeren.

Vanuit hun soms marginale positie ten opzichte van samenwerkingsverbanden kunnen burgers en cliënten wel druk ontwikkelen. Ze kunnen eisen stellen, via inspraakprocedures een rol in het besluitvormingsproces krijgen en soms op hoog niveau 'binnen komen'. Bewoners bellen burgemeesters waar ambtenaren om een onderhoud vragen. Wethouders laten zich zien op buurtbijeenkomsten om voeling te houden met wat er leeft. Op die manier oefenen burgers zowel van onderop als van bovenaf invloed uit. Samenwerkingsverbanden blijven voor hen lastig te benaderen constructies, maar via andere wegen tellen hun belangen vaak wel degelijk mee. Er kan een situatie ontstaan van een 'burgerelite' wanneer goed opgeleide bewoners of vrijwilligers zich aaneensluiten en gericht hun kanalen gebruiken. Hun macht is te vergelijken met die van een partnerorganisatie, of kan die incidenteel overtreffen. In die gevallen groeit hun deskundigheid en zijn ze soms in staat alternatieven te formuleren en brede voorstellen te doen.

Effectiviteit

Goed georganiseerde burgers kunnen maatschappelijke vraagstukken als verloedering van buurten of gebrekkig functionerende zorgketens zodanig scherp in beeld brengen dat daarvan een corrigerende werking uitgaat op samenwerking. Externe druk kan leiden tot een grotere coördinatie van partners, al of niet via politieke kanalen. Bij de Rotterdamse veiligheidsaanpak treden sommige bewonersgroepen op als pressiegroepen die inspelen op de komst van een stadsmarinier en zo invloed krijgen op het doen en laten van deelgemeente en politie. Hun meldingen van straatoverlast maken mede duidelijk dat er méér moet gebeuren dan het bestraffen van hinderlijke en criminele jongeren. Deze hebben ook werk en opleiding nodig. Bewoners ervaren die samenhang in de problemen directer dan de professionals en hun leidinggevend in het samenwerkingsverband.

Maar ook burgers hebben te maken met onbekendheid met de problemen, gebrek aan informatie en het vertrek van initiatiefrijke figuren. Soms is hun contactfunctionaris in het samenwerkingsverband overbelast met interne problemen en komen hun signalen niet door. Bij veranderingen in de samenwerking raken zij als buitenstaanders als eerste uit beeld. Het

overleg stopt en hun informatie komt minder door. Hierdoor komen ze zelf makkelijk terecht in een lijdzame, soms berustende houding waardoor hun invloed nog verder afneemt. Ook kunnen er tussen burgers onderling tegenstellingen ontstaan, soms ook doordat individuele oplossingen (verhuizen) een collectieve aanpak (straat opknappen) doorkruisen. Als resultaten lang op zich laten wachten vertrekken de meest actieve cliënten of bewoners het eerst.

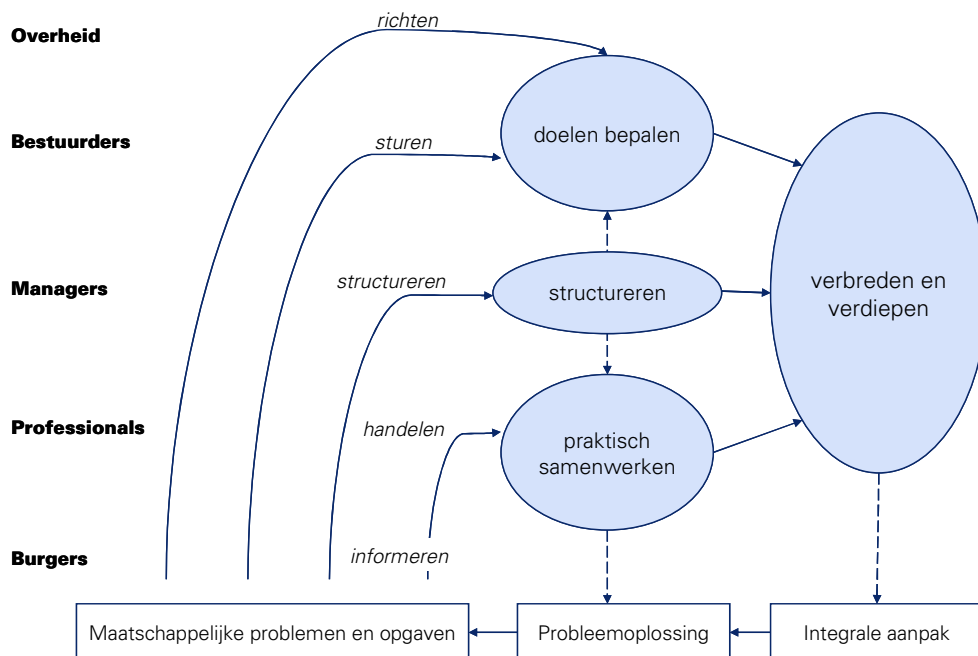
SCHEMA 29: BELANGEN EN GEDRAG BURGERS

Belangen en doelen	<ul style="list-style-type: none"> . aanpak concrete problemen . aanpak integrale vraagstukken . positie als gesprekspartner
Rolgedrag	<ul style="list-style-type: none"> . vaak weinig rol, (moeten) afwachten . meningen via registraties en enquêtes . optreden als actieve consumenten en vrijwilligers . druk uitoefenen op overheid
Kernrol	<i>Informeren</i> van de samenwerkingspartners: klachten uiten, politici aanspreken, vragen beantwoorden, deelnemen aan overleg met partners
Effectiviteit	<p>Positief:</p> <ul style="list-style-type: none"> . vraagstukken in beeld brengen . partnerorganisaties corrigeren met coördinerend effect op samenwerking <p>Negatief:</p> <ul style="list-style-type: none"> . al gauw buiten beeld raken, signalen komen niet door . lijdzame, berustende houding . tegenstellingen tussen burgers

15.7 Rollenpatroon

Is de ontwikkeling van samenwerking te verklaren vanuit de rollen van de actoren? Hierboven is een beschrijving gegeven van hun belangen, rolgedrag en effectiviteit. De typering van de rollen laat zien dat er een balans is van de bijdragen van de verschillende actoren. Elke actor speelt zijn rol vanuit de eigen kernverantwoordelijkheden. Dit is te relateren aan de belangrijkste bepalende condities, zoals die zijn samengevat in de hoofdstukken 8 tot en met 12. De overheid richt, bestuurders sturen, managers structureren, professionals handelen en burgers informeren (zie schema). In dit min of meer vaste rollenpatroon hebben de regisseurs (niet weergegeven in het schema) een verbindende rol.

FIGUUR 11: SAMENHANG TUSSEN KERNROLLEN VAN DE ACTOREN EN DE STADIA



Het afgebeelde rollenpatroon geeft aan welke kernrollen de actoren kunnen vervullen in de samenwerkingsverbanden blijkens de ervaring in de meeste cases. De typering van kernrollen is ideaaltypisch. Het betreffende gedrag manifesteert zich in de praktijksituaties waarin actoren een positieve bijdrage leveren aan de ontwikkeling van de samenwerking. Die bijdrage wordt het beste geleverd vanuit de kern van de eigen taak en competentie en is vermoedelijk dan ook op zijn sterkst. Waar samenwerking minder resultaat opleverde was er ook vaak kritiek op de manier waarop actoren hun rollen vervulden: te weinig, te laat, te zwak of teveel overlappend met de kernrollen van anderen. Samenwerking verloopt het meest effectief wanneer elke actor stevig in zijn eigen rol zit en alle rollen ook worden vervuld.

15.8 Onvoorspelbare bijdragen

Wordt uit dit rollenpatroon nu duidelijk waarom de actoren op een gegeven moment hun rol aanzetten of juist een stap terug zetten? De kernrollen laten zich immers combineren in het boven beschreven ideaaltypische model. Er is een rationele verdeling van kernrollen te maken waarmee samenwerking succesvol kan worden. Wordt dit patroon gevolgd vanuit belangen?

Het antwoord is negatief. De in dit hoofdstuk gemaakt inventarisatie van het rolgedrag in de praktijk levert een verwarrend spektakel op van door elkaar heen lopende belangen en gedrag. Het boven geschetste ideaaltypische rollenpatroon komt zelden in deze compleetheid en samenhang voor.

In de eerste plaats heeft elke individuele actor onderling strijdige belangen. Het gaat om de collectieve zaak, maar ook om het eigen gewin. Er is loyaliteit met de eigen organisatie, maar ook met de collega's op het eigen niveau in de partnerorganisaties en met de hoger geplaatste actoren. Uiteenlopende afhankelijkheden en relaties moeten worden onderhouden. Korte termijn strijdt met lange termijn. Het gevolg is dat in het algemeen geen van de actoren als een

uitgesproken krachtige trekker van samenwerking naar voren komt. Elke actor heeft vanwege zijn complexe melange van belangen een reden om soms af te zien van samenwerking. Geen van de partijen heeft een uitgesproken dominante of bindende rol, ook de overheid niet.

In de tweede plaats sluiten de belangen van de verschillende actoren zelden op elkaar aan, zeker niet over het complete spectrum van alle zes actoren. Soms vormen meerdere actoren een eenheid (bestuursakkoord, uitvoeringsorganisatie, overlegstructuur), maar even goed probeert men de eigen bijdrage en positie in de samenwerking te vergroten en ontstaat wedijver met collega's of andere actoren. Veel belangen zijn gericht op de versterking van de eigen organisatie en de persoonlijke positie en loopbaan en dat roept onderhandelingsgedrag op, niet zozeer gericht op de verdeling van financiën maar vooral op het domeinbehoud voor de eigen organisatie. De samenwerkingsvaardigheden zijn soms zwak of afwezig en dan wordt de ideaaltypische kernrol van de actor zwak ingevuld. Voor elke actor is in beginsel wel duidelijk op welke manier deze kan bijdragen aan samenwerking, maar dat gebeurt vaak onregelmatig, dubbelzinnig, halfslachtig of contraproductief. Hun bijdrage is onvoorspelbaar. Ze kunnen complementair en stimulerend optreden ten opzichte van hun partners, maar even goed tegenwerkend of ontregelend. Verschuivingen in bijdragen en invloed, essentieel in het ontwikkelingsverloop van samenwerking, worden meer bepaald door omstandigheden en inzichten ad hoc dan door een weloverwogen processtrategie. Gezien vanuit de belangen en bijdragen van de actoren is succesvolle samenwerking een toevalstreffer.

TUSSENSTAND 7

Samenwerkingsverbanden ontwikkelen zich in een cyclus. Actoren wisselen in deze cyclus van bijdrage en ook van hun invloed. In dit hoofdstuk is de vraag gesteld *waarom* ze dat doen en daartoe de blik gericht op hun belangen en gedrag, al of niet effectief. Hun gewenste bijdragen en invloed zijn wel te preciseren in ideaaltypische kernrollen, maar hun belangen en gedrag ondersteunen die nauwelijks. Hun belangen zijn strijdig (per actor en tussen actoren) en hun gedrag is daardoor onvoorspelbaar.

De kernrollen en de belangen van de actoren geven geen verklaring voor hun effectieve gedrag in de ontwikkeling van samenwerkingsverbanden en de resultaten daarvan.

Ideaaltypisch vloeien de rollen en belangen samen maar in de praktijk zijn ze gefragmenteerd. Toch blijven samenwerkingsverbanden het product van menselijk handelen, waarbinnen ondanks de vele diverse belangen wel invloedsverschuivingen plaatsvinden volgens een regelmatig patroon, zoals bleek in het vorige hoofdstuk. Deze invloedsverschuivingen zijn echter niet te verklaren vanuit de belangen van de afzonderlijke actoren. Maar waaruit dan wel? Kennelijk gaat het om andere gedragselementen dan hun belangen.

16 Gedragsimpulsen: energie in de samenwerking

Dit hoofdstuk in het kort:

- Effectieve samenwerking is niet gebaseerd op specifieke individuele belangen en motieven van de actoren, maar op generieke motieven, die tot uitdrukking komen in een samenwerkingsethiek
- Deze motieven zijn te beschrijven in gedragsimpulsen, handelingspatronen die door specifieke omstandigheden in een groep worden geactiveerd in de vorm van energie in het gezamenlijke handelen
- Samenwerkingsgedrag is gebaseerd op drie gedragsimpulsen: intentioneel ('Bedenk wat moet'), activistisch ('Doe wat moet') en verbindend ('Steun elkaar')
- De samenwerking leidt tot resultaten als de gedragsimpulsen elkaar versterken en als de diverse actoren als 'dragers' van een gedragsimpuls deze gestalte geven
- De gedragsimpulsen functioneren in een maatschappelijke context met vele uiteenlopende groepen en belangen, die het effect kunnen hebben dat samenhang tussen de gedragsimpulsen uitblijft. De gedragsimpulsen zijn kwetsbaar.

16.1 Condities als motieven

Het ontwikkelingsproces van samenwerkingsverbanden verloopt via een pendelbeweging tussen stadia. Daarbij wisselt de invloed van de diverse actoren. Hun belangen zijn echter te fragmentarisch en te weinig complementair om een verklaring te kunnen zijn voor deze invloedsverschuivingen. Toch zijn deze actoren de dragers van het ontwikkelingsproces. Ze hebben kennelijk een dieper motief om dat te doen. Uit de analyse in het vorige hoofdstuk is te concluderen dat dit motief niet voortkomt uit hun specifieke rol of belang. Er is kennelijk een bindende kracht aan het werk in de vorm van een *generiek* motief, dat de belangen van de actoren overstijgt. Dit is aan te duiden als de culturele dimensie van samenwerking. Mogelijk is er sprake van gezamenlijke waarden en gedragsnormen die tot coöperatief gedrag leiden.

Blijkt dit uit de casuïstiek? In de samenwerkingsverbanden gaan vrijwel alle deelnemers ervan uit dat samenwerking nodig en onvermijdelijk is, en dat van alle partners op alle niveaus kan worden verwacht dat ze daaraan bijdragen. Ze drukken zich hierover normatief uit en hanteren een *samenwerkingsethiek* die alle personen betreft. Vanuit deze ethiek spreken ze anderen aan en beïnvloeden ze hun gedrag in de gewenste richting.

Wat brengt deze samenwerkingsethiek op gang en hoe werkt die dan? Aannemelijk is dat mensen beschikken over vele motieven en dat samenwerkingsethiek slechts één drijfveer is tussen vele. Samenwerkingsethiek is ook niet zonder meer dominant. Ze komt op, maar kan ook weer afnemen of verdwijnen wanneer omstandigheden veranderen. De vraag is dan onder welke condities die ethiek wordt geactiveerd en in welke mate deze de energie oproept om tot resultaten te komen. Zijn daarvoor aanwijzingen te vinden in de aangetroffen condities in het caseonderzoek? Het gaat er nu om na te gaan welk cultureel gedrag doorslaggevend is *gezien vanuit de resultaten van de samenwerking*. Om dat te kunnen constateren is het gewenst om via deze resultaatgerichte invalshoek de generieke motieven van deelnemers aan de samenwerking te identificeren. Deze motieven moeten niet zozeer vanuit hun subjectieve, normatieve lading worden gesignaleerd, maar vanuit hun resultaat effecten. Een krachtig

resultaat wijst waarschijnlijk op een motief dat gebaseerd is op veel coöperatieve energie, een zwak of uitblijvend resultaat op het ontbreken daarvan. Hierbij zijn de eerdere beschreven condities weer te gebruiken, maar nu als indicatoren voor motieven. Dat vereist een interpretatie van deze condities als uiting van subjectieve, normatieve gedragsimpulsen. De condities zijn in de eerste plaats in beeld gekomen als resultaatcondities, soms met een subjectieve inhoud maar vaak ook niet. De condities moeten nu meervoudig worden geanalyseerd: achtereenvolgens op effect, inhoud en normatieve lading.

Vanuit deze resultaatgerichte invalshoek worden de condities getypeerd naar:

- effect op het samenwerkingsresultaat
- onderlinge inhoudelijke samenhang
- werking als normatieve gedragsimpuls.

Effect op samenwerkingsresultaat

Er zijn verschillende manieren waarop condities samenhangen met het resultaat van de samenwerking. Hun invloed varieert. Daarbij gaat het niet zozeer om de *mate* van de invloed maar eerder om de *manier* waarop ze samenhangen met het resultaat. Dit blijkt uit de werkzaamheid van een conditie bij meer of minder succesvolle cases (bijlage 2.4). Sommige condities leveren altijd een bijdrage aan de samenwerking, ongeacht het resultaat ervan. Anderzijds zijn er condities die ook bijdragen aan de samenwerking, maar alleen als er ook resultaat is (of juist niet). Condities zijn te clusteren naar hun effectwerking.

Onderlinge inhoudelijke samenhang van condities

De geclusterde condities zijn niet alleen te typeren naar hun *effectwerking* maar ook naar hun *inhoud*, dat wil zeggen het type activiteiten dat een cluster kenmerkt. Die inhoud moet een verklaring geven voor het effect op de samenwerking. De volgende stap in de analyse is daarom het inventariseren van de *onderling inhoudelijke samenhang* van de condities. Die analyse levert vrijwel dezelfde combinaties van condities over de diverse gevallen op (bijlage 2.4). Enkele condities vallen uit maar verder komen dezelfde drie clusters naar voren. Binnen deze clusters hangen deze condities dus nauw inhoudelijk samen. Op grond daarvan is het aannemelijk dat deze condities deel uitmaken van één handelingspatroon.

Werking condities als normatieve gedragsimpuls

De inhoud van de condities verwijst ook naar gedragsimpulsen. Gedragsimpulsen zijn geen bloedeloze factoren maar resultaatgerichte coöperatieve energie in het handelen van mensen. Deze energie wordt opgeroepen door situatiekenmerken en manifesteert zich als een handelingspatroon. 'Indien dit, doe dat'. De energie manifesteert zich in de kracht van het motief, inclusief de emotionele lading daarvan. Deze interpretatie van een conditie is aan te duiden als een *normatieve gedragsimpuls*. Gedragsimpulsen zijn handelingspatronen die door specifieke omstandigheden in een groep worden geactiveerd.

Een gedragsimpuls heeft de volgende aspecten:

- situatiekenmerken
- handelingspatroon
- emotionele lading.

De gedragsimpulsen laten zich omschrijven op grond van de waargenomen resultaatcondities in het ontwikkelingsverloop van de samenwerking en hun effecten. Steeds zijn specifieke omstandigheden aanleiding voor een bepaald gedrag met bijbehorende emoties.

Uit de analyse komen drie gedragsimpulsen naar voren:

- intentionele gedragsimpuls: 'Bedenk wat moet'
- activistische gedragsimpuls: 'Doe wat moet'
- verbindende gedragsimpuls: 'Steun elkaar'.

16.2 Intentionele gedragsimpuls: 'Bedenk wat moet'

Effect op resultaat samenwerking

In de eerste plaats zijn er condities die in *alle* cases een bijdrage hebben geleverd aan het resultaat van de samenwerking, zowel in de succesvolle als in de niet succesvolle gevallen. Die bijdrage is tamelijk constant over de diverse situaties. Ook wanneer er weinig resultaat is leveren ze een bijdrage aan de samenwerking. Kennelijk zijn ze van belang maar hebben ze geen effect op het resultaatniveau. Deze zijn aan te duiden als *initiële condities*. Ze geven het noodzakelijke fundament zonder welke het gebouw niet kan worden opgetrokken, maar dat zegt nog niets over de stevigheid van het huis.

SCHEMA 30: INITIËLE CONDITIES EN HUN BIJDRAGE AAN DE KWALITEIT VAN DE SAMENWERKING (BIJLAGE 2.4.A)

Kwaliteit samenwerking	HOOG	MATIG	LAAG
Initiële condities			
<ul style="list-style-type: none">. urgentiebesef. initiatief en regie van overheid. extra middelen beschikbaar (subsidie). gezamenlijke doelbepaling	Bijdrage	Bijdrage	Sterke bijdrage

Inhoud

Deze gedragsimpuls wordt vooral gevoed door urgentiebesef op bestuurlijk niveau, leidend tot initiatieven en regie door de overheid. Daarbij wordt soms ook extra subsidie ingezet. Bij de partnerorganisaties heeft dit tot effect dat er veel energie wordt gestoken in een proces van gezamenlijke doelbepaling: samen tot dezelfde probleemanalyse komen en doelen voor de samenwerking formuleren. Vanwege de nadruk op urgentie, overheidsinitiatief, middelen en doelen, kortom het *streven* naar samenwerking, is dit handelingspatroon te typeren als een *intentionele gedragsimpuls*. Wordt deze gedragsimpuls gevolgd, dan worden 'van buiten af' stappen gezet naar samenwerking, maar dat betekent nog geen resultaat. Als het tegen zit blijft succes uit.

Situatiekenmerken

Bestaand gezamenlijk gedrag leidt onvoldoende tot gewenste resultaten. Er is een spanning tussen behoeften en realiteit. Omdat het bestaande gedrag ineffectief is ontstaat frustratie en onzekerheid. In de onderlinge communicatie wordt de gegeven situatie steeds meer als ongewenst aangeduid.

Handelingspatroon

De communicatie richt zich op het begrijpen van de situatie. Verschillende ervaringen en opvattingen worden ingebracht. Deze worden geconfronteerd in een dialoog waarin problemen naar hun zwaarte worden benoemd. Dit helpt om gezamenlijk een oplossingsrichting te kiezen. Deze resulteert in toekomstgerichte doelen. Deze reduceren de onzekerheid doordat in de waarneming de bestaande situatie in het licht van de doelen wordt vereenvoudigd tot een op te lossen probleem.

Emotionele lading

De emoties bewegen zich van frustratie en onzekerheid naar urgentiebesef en vervolgens euforie over de gevonden oplossing. Er is vooral sprake van reflexieve energie. Deze uit zich in samen spreken, denken, schrijven, debatteren en kiezen. Het samen kiezen roept euforie op vanwege het gevoel van richting en een lotsverbondenheid daarin. Er is enthousiasme over de afgesproken 'gezamenlijke expeditie'. Dit houdt ook het geloof in dat toekomstige knelpunten zullen wijken voor het gestelde doel.

16.3 Activistische gedragsimpuls: 'Doe wat moet'

Effect op resultaat samenwerking

Een tweede groep condities manifesteert zich vooral bij succesvolle samenwerking. In deze gevallen zijn ze manifest aanwezig en minder of niet bij weinig resultaat. Hun bijdrage aan de samenwerking werkt dus door in het resultaatniveau. Wanneer samenwerking vruchten afwerpt of mislukt komt het hierdoor. Deze condities bepalen dus de omvang en breedte van het resultaat. Ze steunen het succes en zijn te omschrijven als *niveaubepalende condities*. In bouwtermen: hier gaat het om de dragende kern van een huis zoals de dragende muren en de kapconstructie. Noodzakelijk voor de robuustheid en kwaliteit van het gebouw.

SCHEMA 31: NIVEAUBEPALENDE CONDITIES EN HUN BIJDRAGE AAN DE KWALITEIT VAN DE SAMENWERKING (BIJLAGE 2.4.B)

Kwaliteit samenwerking	HOOG	MATIG	LAAG
Niveaubepalende condities			
<ul style="list-style-type: none">al bestaande samenwerkingpraktisch samenspel uitvoerendenstructuur verantwoordelijkheden/overlegbestuurlijke bereidheid en kracht	Sterke bijdrage	Bijdrage	Zwakke bijdrage

Inhoud

Deze condities vertrekken vanuit de bestaande samenwerking tussen de partnerorganisaties, die in een samenwerkingsverband wordt uitgebouwd in een praktisch samenspel tussen uitvoerenden. Dit samenspel wordt ingekaderd in een structuur van verantwoordelijkheden en overleg. Dankzij bestuurlijke bereidheid en kracht worden besluiten genomen die de praktische samenwerking verder helpen. De nadruk ligt op het concrete uitvoerende handelen en het ondersteunen daarvan in structuur en sturing, dus het *toewerken naar* samenwerking. Dit handelingspatroon is te kenschetsen als een *activistische gedragsimpuls*. Deze gedragsimpuls brengt het samenwerkingsverband tot succes omdat deze condities direct het resultaat beïnvloeden.

Situatiekenmerken

Er zijn concrete doelen en gewenste oplossingen die vragen om een gezamenlijk handelen. Er is ook zicht op de route die moet worden afgelegd om die doelen en oplossingen te bereiken. De doelen zijn dus in beeld, de stappen op weg daar naar toe kunnen daarvan worden afgeleid.

Handelingspatroon

De stappen worden gezet op weg naar het doel. Onderweg worden de stappen geïntensiveerd of bijgesteld wanneer dat nodig blijkt. Er wordt gecommuniceerd over de ervaringen hierbij. Partners rapporteren elkaar over voortgang en tegenslag. Ze vangen elkaar op en vullen elkaar aan. De acties gaan door tot het doel is bereikt.

Emotionele lading

Eerst ervaren de betrokkenen de behoefte om te gaan handelen. Er is onrust om de handen uit de mouwen te steken maar ook optimisme bij de start van de 'gezamenlijke expeditie' met geloof in de route en in elkaar. Naarmate het doel dichterbij komt groeit de behoefte om de handeling te completeren tot de oplossing is bereikt. Het gaat om een pragmatische energie. Deze uit zich in hard werken, knelpunten signaleren en oplossen, en frequent oplossingsgericht communiceren. *Funktionslust*. Bij het bereiken van het resultaat is er tevredenheid, soms zelfs triomfantelijkheid en een groot vertrouwen in eigen kunnen.

16.4 Verbindende gedragsimpuls: 'Steun elkaar'

Effect op resultaat samenwerking

De laatste groep condities levert niet altijd een bijdrage aan de samenwerking maar *juist wel wanneer er sprake is van resultaat*. Soms worden ze niet gerealiseerd of komt hun bijdrage niet goed uit de verf en dan is er hoogstens sprake van een matig resultaat van de samenwerking. Wanneer ze wél optreden is het resultaat aanzienlijk. Sterker nog: ze *zijn* ten dele het resultaat doordat ze de samenwerking als zodanig gestalte geven. Het zijn *effectuerende condities*, het samenwerkingsverband krijgt via deze condities zijn tastbare vorm. Daarom vallen ze ook vrijwel samen met het resultaat ervan. De kwaliteit van de woning manifesteert zich in de afwerking, de deuren en kleuren, de apparatuur en temperatuur.

SCHEMA 32: EFFECTUERENDE CONDITIES EN HUN BIJDAGE AAN DE KWALITEIT VAN DE SAMENWERKING (BIJLAGE 2.4.C)

Kwaliteit samenwerking	HOOG	MATIG	LAAG
Effectuerende condities			
<ul style="list-style-type: none">alle relevante partners op tijd erbijketenregie/managementvervlechting organisaties	Bijdrage	Zwakke bijdrage	Geen bijdrage

Inhoud

Deze derde gedragsimpuls start met het tijdig bij elkaar brengen van alle relevante partners en het instellen van een krachtige ketenregie of –management. Dit zet door in een vervlechting van de partnerorganisaties. Hierdoor wordt een samenwerkingsverband ingebed in een bredere samenwerking tussen de organisaties en weinig belemmerd door de diepere verschillen tussen de partners. Nu gaat het niet alleen om beleidsmatige en praktische samenwerking, maar ook om het afstemmen van organisaties en het *bijeen brengen en houden* van de partners. Daarom kan dit handelingspatroon worden aangeduid als een *verbindende gedragsimpuls*, die kenmerkend is voor succesvolle cases. Verbinding van partners leidt het meest duidelijk en duurzaam tot resultaten.

Situatiekenmerken

Er is een heterogene groep personen, die elkaar kent en in een gemeenschappelijke situatie verkeert, sociaal en vaak ook geografisch. Ze komen elkaar regelmatig tegen. Hun belangen zijn niet dezelfde, maar omdat ze de situatie delen zijn er ook belangenovereenkomsten, reëel of potentieel.

Handelingspatroon

De personen zijn geneigd om rekening met elkaar te houden en in transacties elkaar af en toe wat te gunnen, soms tegen het eigen belang in (als dat niet te ver gaat). Ze communiceren regelmatig om op de hoogte te blijven van de situatie en behoeften van de ander. Er wordt gestreefd naar een situatie waarin sprake is van stabiele en liefst coöperatieve verhoudingen, waarin het gedrag van de ander voorspelbaar is. Deze toestand wordt bereikt na een groot aantal interacties over langere tijd.

Emotionele lading

Aanvankelijk ervaren deelnemers in een sociaal heterogene omgeving onzekerheid en ook een zekere angst dat anderen terreinwinst willen boeken en initiatieven in hun nadeel zullen nemen. Dit kan gevoed worden door fricties. Wanneer deze onzekerheid en angst in de communicatie worden gereduceerd voelen de betrokkenen opluchting. In de ontmoeting ontstaat energie. Bij stabiele coöperatieve verhoudingen ervaren deelnemers loyaliteit met hun partners: het voelt aangenaam om ze te steunen.

SCHEMA 33: GEDRAGSIMPULSEN NAAR VIJF ASPECTEN

Aspecten	Intentionele gedragsimpuls: 'Bedenk wat moet'	Activistische gedragsimpuls: 'Doe wat moet'	Verbindende gedragsimpuls: 'Steun elkaar'
Effect op resultaat Samenwerking	Initiële condities geven ondersteuning	Niveaubepalende condities bepalen volume van resultaat	Effectuerende condities bepalen duurzaamheid resultaat
Inhoudelijke kern	Doelen bepalen en stimulansen geven	Praktisch handelen met directe uitkomsten	Bijeen brengen en houden van de partners
Situatiekenmerken	Spanning tussen behoefte en realiteit	Doelen in beeld, nodige stappen afleidbaar	Heterogene groep met belangenmix
Handelingspatroon	Dialogo resulterend in gedeelde doelen	Stappen zetten, steeds aan elkaar rapporteren	In transacties streven naar stabiele coöperatie
Emotionele lading	Frustratie, urgentie, euforie Reflexieve energie	Onrust, enthousiasme, tevredenheid Pragmatische energie	Onzekerheid, angst, opluchting, loyaliteit Ontmoetingsenergie

16.5 Hoe werken gedragsimpulsen?

Hoe functioneren de gedragsimpulsen nu bij samenwerking en wanneer leiden ze tot goede resultaten? In essentie geeft de werking van gedragsimpulsen een verklaring voor de invloedsverschuivingen waarmee de dilemma's in samenwerkingsprocessen worden gereguleerd. Het gedrag van de actoren wordt weliswaar beïnvloed door hun positie en belangen, maar ook door de gedragsimpulsen en de daarbij behorende handelingspatronen en emoties. Deze handelingspatronen zijn latent aanwezig en worden onder bepaalde condities geactiveerd. Ze zijn geen specifiek vaststaand gedrag maar een gedragstendentie. Afhankelijk van de omstandigheden krijgen ze hun concrete vorm. Dat heeft ook te maken met hun werking. Uit het bovenstaande zijn een aantal eigenschappen af te leiden.

Een gedragsimpuls functioneert als een taak die moet worden afgerond. Er is een startsituatie, een begin en een eind. Er is een spanningsboog die om voltooiing vraagt. De betrokken personen ervaren dit als een druk om een afronding tot stand te brengen. Zolang die afronding niet is bereikt blijven de deelnemers die druk ervaren en spannen ze zich in om die situatie te creëren. Is de taak voltooid, dan neemt de druk af en daarmee ook de inspanning.

Elke gedragsimpuls is een context van specifieke emoties. De emotionele lading geeft de betrokkenen energie om die inspanning op te brengen tot het punt van afronding. Doorgaans overheerst in het begin onzekerheid en aan het eind voldoening. Deelnemers ervaren die emoties als vanzelfsprekend en belangrijk. Elke emotie doet er toe en vergroot de betrokkenheid, onverschillig om welk type emotie het gaat. Deze gevoelens zijn dwingend: ze stuwden het gedrag en verdwijnen pas wanneer er een zekere afronding is bereikt. Vóór die tijd is er – in de context van de gedragsimpuls – weinig ruimte voor andere emoties.

Emoties hebben ook een communicatieve functie. De deelnemers herkennen zich in elkaars emoties en nemen die van elkaar over. Handelingen en energie worden zo gesynchroniseerd. Emoties worden uitgedrukt via gezichtsuitdrukkingen, gebaren en stemgeluid, maar ook via formuleringen. Emotionele communicatie verloopt sneller en diffuser dan communicatie via

feiten en argumenten. In een sociaal netwerk kunnen emoties zich via gesprekken en mails in enkele uren verspreiden over honderden personen, maar daarbij ook vervormd en versterkt raken. Als dit gebeurt wordt de betreffende gedragsimpuls extra geactiveerd.

De getypeerde gedragsimpulsen zijn kenmerkend voor samenwerkingssituaties. Aannemelijk is dat er vele andere gedragsimpulsen zijn, die ook in samenwerking een rol spelen. Het kan bijvoorbeeld gaan om sociale status, loyaliteit aan familie, seksueel gedrag en persoonlijke autonomie. In hoofdstuk 15 over de actoren en hun belangen zijn eventueel diverse andere gedragsimpulsen te determineren, gevoed door uiteenlopende behoeften en belangen van de actoren. Gegeven de gevonden condities en hun samenhang is echter aannemelijk dat in een situatie van samenwerking de drie genoemde gedragsimpulsen bepalend zijn voor het behalen van samenwerkingsresultaat. Dat wil niet zeggen dat ze in een samenwerkingssituatie altijd dominant zullen zijn. Andere gedragsimpulsen kunnen overheersen. Maar dat betekent dan wel minder resultaten.

Gedragsimpulsen zijn primaire, vaak krachtige reacties op specifieke situaties, maar ze hebben alleen effect wanneer ze zich voldoende kunnen manifesteren. In een utopische wereld doorloopt een overzichtelijke en stabiele groep personen de verschillende gedragsimpulsen afzonderlijk. Er is dan sprake van een lerende groep die stapsgewijs meer coöperatief gedrag vertoont. In de complexe en vaak chaotische realiteit van het publieke domein zijn deze voorwaarden lang niet altijd aanwezig. Er is een veelheid van vraagstukken, belangen en groepen die de situatie voor een groep onoverzichtelijk maakt. Hierdoor wordt vaak niet voldaan aan de essentiële condities om de dynamiek van de coöperatieve gedragsimpulsen te laten werken.

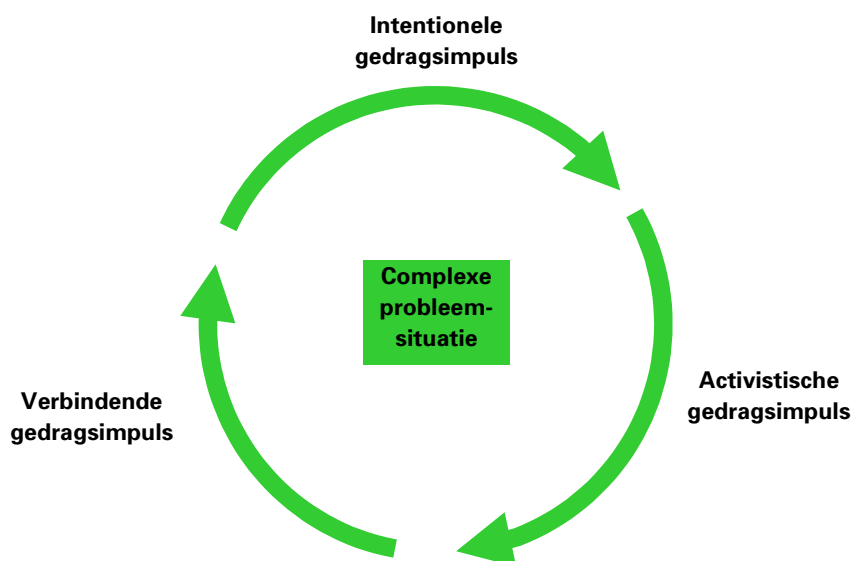
In beginsel is er sprake van succesvolle samenwerking wanneer de gedragsimpulsen sterker werken dan de posities en belangen van actoren. De generieke gedragsimpulsen overrulen de specifieke wensen en doelen van betrokkenen. Dat veronderstelt twee voorwaarden:

- de gedragsimpulsen hangen samen, versterken elkaar
- de actoren vormen een groep, alle spelers doen mee.

16.6 Samenhang van de gedragsimpulsen

Samenwerking is gebaseerd op de interactie tussen de drie gedragsimpulsen. De uitkomsten van de ene gedragsimpuls geven voeding aan de andere. Intenties, acties en verbindingen sluiten dan op elkaar aan. Uit de beschrijving van het ontwikkelingsverloop van samenwerking kan worden afgeleid dat de gedragsimpulsen vaak achtereenvolgens optreden in een cyclisch proces, maar soms ook overlappend of gelijktijdig. Specifieke situatiekenmerken roepen een bijpassend handelingspatroon op. Deze kenmerken kunnen elkaar afwisselen bij veranderende omstandigheden. Maar alleen de *gecombineerde werking* van drie gedragsimpulsen leidt tot resultaat. Bedenken wat er moet gebeuren, doen wat er moet gebeuren en elkaar steunen zijn de drie kernelementen van samenwerking rondom complexe problematiek. Wanneer die elementen op elkaar aansluiten gaat het steeds over hetzelfde inhoudelijke onderwerp of probleem en is de uitkomst van de ene gedragsimpuls een effectieve opening voor de volgende. Reflectie, actie en relaties passen dan op elkaar. Ook hier is sprake van een emotionele component: de voldoening waarmee een gedragsimpuls wordt afgesloten gaat over in onzekerheid aan het begin van een volgende gedragsimpuls. Een 'stevige' voldoening (en het daarbij behorende zelfvertrouwen) kan het effect hebben dat de daarop volgende onzekerheid wordt gerelativeerd en beheerst. De gedragsimpulsen houden dus in dat de actoren zich inspannen om tot een afronding te komen maar ook dat ze daarna voldoening ervaren en hun inspanning en bijdrage verminderen. Daardoor neemt ook hun invloed af en ontstaat ruimte voor een andere gedragsimpuls met een andere actor als dragende speler. Zo grijpen de gedragsimpulsen op elkaar in en versterken ze elkaar.

FIGUUR 12: DRIE GEDRAGSIMPULSEN IN SAMENHANG



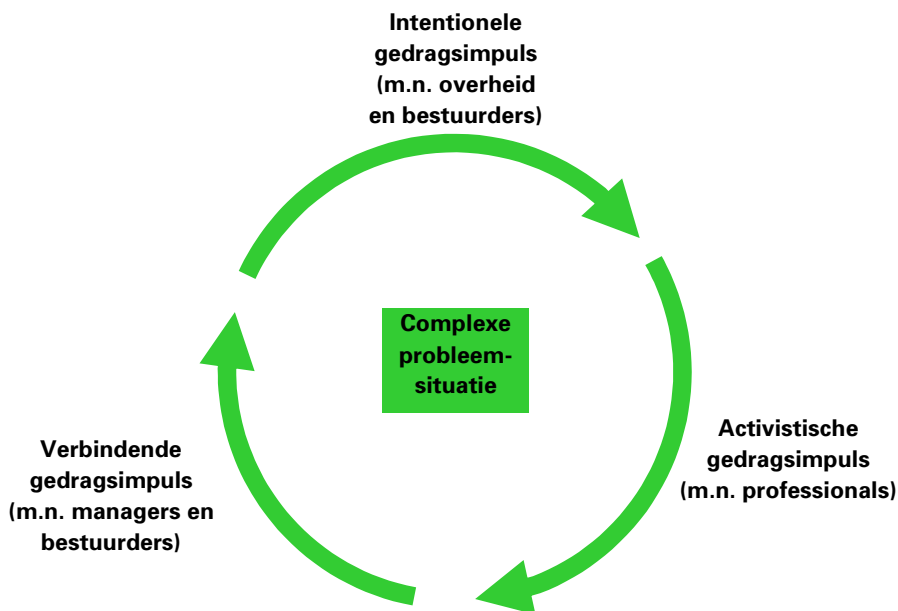
Maar die samenhang kan uitblijven. Uitvoerenden worden bijvoorbeeld aan het werk gezet zonder duidelijke doelen. Of de bedenkers van doelen laten zich te weinig voeden door ervaringen van de uitvoeringspraktijk. Doelen en uitvoering worden te veel opgevat als losse praktische projecten en te weinig als voortbrengsel van een sociaal netwerk. Of, omgekeerd: er wordt veel geïnvesteerd in communicatie tussen partners en actoren maar men vergeet dat dit op een gegeven moment ook tot een pragmatische opzet moet leiden. Er ontstaat dan een situatie dat de voldoening uit de ene gedragsimpuls geen aansluiting krijgt bij de onzekerheid van de andere. Tevredenheid en frustratie bestaan dan naast elkaar.

16.7 Actoren als groep betrokken

De actoren op de verschillende niveaus treden op als dragers van de gedragsimpulsen. Dat wil zeggen dat in een bepaald gedragsimpuls één of enkele actoren een dominante bijdrage leveren. Elke gedragsimpuls heeft een hoofdrolspeler, 'gewone' spelers en soms ook bijrollen en figuranten. Deze formulering houdt in dat *alle* spelers een rol hebben in elke gedragsimpuls. Een actor figureert als hoofdrolspeler nooit exclusief, maar heeft altijd andere actoren nodig om de gedragsimpuls te laten werken. Alle actoren moeten zo veel mogelijk worden 'meegenomen' in het afronden van de taak die in een gedragsimpuls is besloten. Kortom: bij effectieve samenwerking manifesteren de actoren zich niet separaat, maar als deelnemers aan een groep van diverse actoren, die gezamenlijk de gedragsimpuls doorloopt. Deze realisatie van een gedragsimpuls, de taak, de spanningsboog en de daarbij behorende emoties, betekent dat de betrokken personen gezamenlijk een reeks intensieve ervaringen opdoen. Deze ervaringen geven een gezamenlijk referentiekader: indrukken, taal, begrippen, incidenten en conclusies die gedeeld worden. Deze ervaringskennis is complex en subtiel en laat zich niet makkelijk overdragen. Emotionele momenten zijn ankers in dit collectieve geheugen. Het volle profijt wordt hiervan getrokken wanneer dezelfde groep actoren de drie verschillende gedragsimpulsen uitvoert. Zoals eerder beschreven bij de kernrollen in hoofdstuk 15 (paragraaf 15.7) kan hierbij per gedragsimpuls de dragende rol wisselen, zo lang maar de complete groep actoren betrokken blijft bij het doorlopen ervan. Wanneer de ervaring van een gedragsimpuls

zich uitstrekt over alle actoren wordt het referentiekader door iedereen gedeeld en is het onderling versterkende effect van de gedragsimpulsen maximaal.

FIGUUR 13: DRIE GEDRAGSIMPULSEN EN HUN DRAGENDE ACTOREN



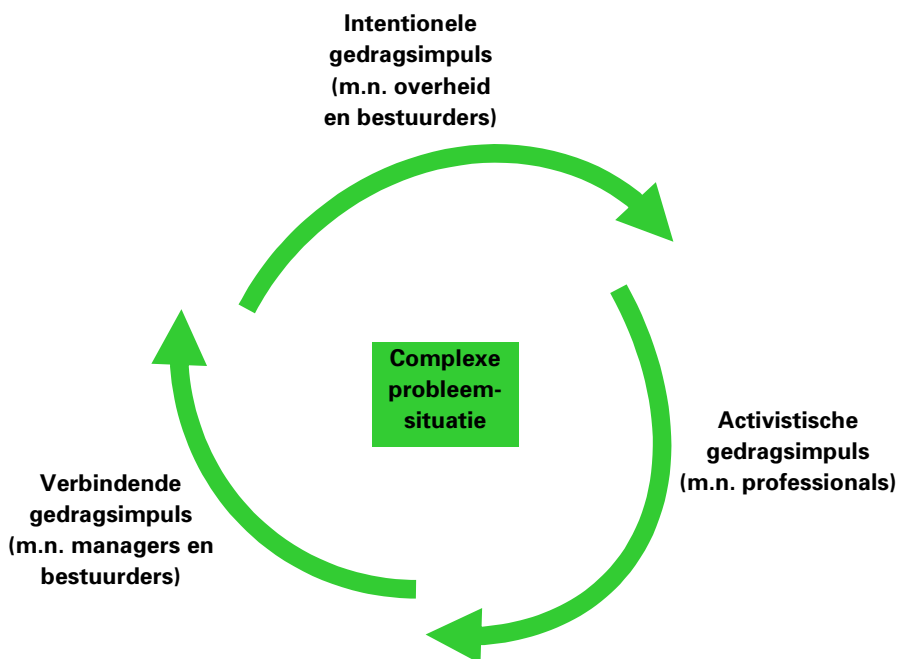
Maar die onderlinge aansluiting en versterking kunnen uitblijven. Onder druk van hoge verwachtingen en praktische agendabeperkingen kan een situatie ontstaan waarbij de drie gedragsimpulsen als 'taken' worden verdeeld over de dragende actoren. Overheid en bestuurders stellen dan de doelen vast, de professionals doen de uitvoering en de managers en bestuurders onderhouden de verbindingen. Deze oplossing werkt wellicht in een eenvoudig samenwerkingsverband maar niet in complexe publieke samenwerking. De inhoudelijke ideeën, ervaringen en emoties uit de drie gedragsimpulsen komen los van elkaar te staan en het samenwerkingsverband blijft gefragmentariseerd. Alles lijkt georganiseerd maar de partners en actoren steunen elkaar niet en de samenwerking verloopt stroperig.

Die fragmentatie kan zich voordoen binnen een samenwerkingsverband, maar ook in relatie met de omgeving. Samenwerking is ingebed in een pluriforme maatschappelijke omgeving en dat geeft extra complicaties voor het afwickelen van gedragsimpulsen. Hierboven is geschetst dat het veel uitmaakt of alle spelers zijn betrokken omdat het delen van ervaringskennis in de groep betrokkenen het effect heeft dat een gedragsimpuls beter wordt doorlopen of dat gedragsimpulsen preciezer op elkaar aansluiten. In de praktijk is de groep betrokkenen echter vaak niet scherp gedefinieerd en is er eerder sprake van een kerngroep van actieve partners met daar omheen een aantal (soms vele) partners die slechts gedeeltelijk of incidenteel meedoen. Ook zijn er voor verschillende onderwerpen andere samenwerkingsverbanden, die elkaar vaak overlappen. De betrokkenen zien elkaar in wisselende samenstellingen, met steeds weer andere personen erbij. De groep deelnemers is dan niet stabiel. In dat geval kunnen diverse samenwerkingsverbanden en groepen deelnemers betrokken zijn in uiteenlopende gedragsimpulsen. Alle spelers doen wel mee, maar in diverse taken en stadia. In hun overlegsituaties ondergaan deelnemers meerdere gedragsimpulsen uit deze verschillende

circuits en slagen er dan niet in het betreffende handelingspatroon goed af te ronden, laat staan die van meerdere gedragsimpulsen achtereenvolgend.

Falende samenwerking heeft dus zijn oorzaak in gebrekkig verlopende gedragsimpulsen. Op onderdelen worden ze wel geactiveerd maar de gedragsimpulsen ontplooiën zich niet volgens hun eigen dynamiek. De stagnaties in de samenwerking die zich dan manifesteren hebben als karakteristiek dat voortdurende pogingen om samenwerking gestalte te geven samengaan met moedeloosheid over het eigen gedrag. De gedragsimpulsen komen niet tot afronding en de opgewekte energie van de deelnemers wordt niet omgezet in effectief handelen. Toch wordt die energie steeds weer opgeroepen zolang resultaat uitblijft. De energie wordt echter niet 'geconsumeerd'. De gedragsimpuls stimuleert tot acties maar de omstandigheden ontkrachten deze. In sterk veranderlijke situaties worden meerdere gedragsimpulsen tegelijkertijd geactiveerd en ervaren actoren prikkels, emoties en energie in verschillende richtingen. In hun samenspel worden de deelnemers moe en moedeloos maar hebben niet het inzicht en de vaardigheden om de situatie te veranderen.

FIGUUR 14: DRIE GEDRAGSIMPULSEN ZONDER SAMENHANG



16.8 Gedragsimpulsen zijn kwetsbaar

De werking van gedragsimpulsen verklaart het succes en het falen van samenwerking. Soms verlopen ze volgens hun eigen dynamiek en levert samenwerking resultaten op. In andere gevallen is de omgeving te chaotisch, komen de gedragsimpulsen niet tot ontplooiing en blijft de samenwerking krachteloos. In veel gevallen worden gedragsimpulsen wel geactiveerd, komt de samenwerking op gang maar ontbreekt aansluiting. De deelnemers besteden veel energie aan pogingen om het samenwerkingsverband goed te laten werken, maar elke poging levert maar een mager resultaat op. Stagnatie komt regelmatig voor. Met uitzondering van de meest succesvolle cases merken de deelnemers aan samenwerkingsverbanden op dat de voortgang moeizaam verloopt, althans minder snel dan verwacht.

Gedragsimpulsen zijn dus krachtig maar ook *kwetsbaar*. Het zijn handelingspatronen in groepen, gestuwd door een oplossingsgerichte energie die de essentiële kracht zijn van samenwerking. Ze worden geactiveerd in een maatschappelijke context, die niet alleen de prikkel geeft die een gedragsimpuls op gang brengt, maar ook een veelheid van prikkels die de gedragsimpulsen ontregelen. Het effect van een gedragsimpuls laat zich dus alleen maar beoordelen in deze context. Het handelen van actoren wordt bepaald door de wisselwerking tussen gedragsimpulsen, belangen, procescondities en resultaten en de uitkomst hiervan is succes of falen van de samenwerking.

TUSSENSTAND 8

Samenwerking leidt tot brede resultaten wanneer er sprake is van een cyclische afwisseling van stadia. Actoren geven gestalte aan die ontwikkelingscyclus door regelmatige invloedsverschuivingen. Ideaaltypisch opereren ze in complementaire kernrollen, maar hun belangen en gedrag zijn daarmee vaak in strijd en in de praktijk onvoorspelbaar. Succesvolle samenwerking is daarom niet te verklaren uit het op elkaar afstemmen van belangen.

De verklaring moet dus gevonden worden in ander gedragselementen, die juist niet aan positie en belangen zijn gebonden. In samenwerkingsverbanden heerst een samenwerkingsethiek, die verwijst naar generieke motieven van deelnemers, los van hun belangen.

Generieke gedragsimpulsen geven energie aan de samenwerking en bewegen de actoren tot invloedsverschuivingen en daarmee tot ontwikkeling van samenwerkingsverbanden.

Gedragsimpulsen zijn latente handelingspatronen van individuen, die worden geactiveerd door situatiekenmerken. Hun energie ontleen ze aan de emotionele lading die door de situatie in groepen wordt opgeroepen. Gedragsimpulsen stuwten. Het zijn de 'motoren' van de samenwerking, te onderscheiden in een intentionele, een activistische en een verbindende gedragsimpuls. Ze hebben echter alleen effect op het samenwerkingsresultaat als ze op elkaar aansluiten en als alle actoren meedoen. Vanwege deze voorwaarden zijn ze kwetsbaar. In een chaotische context kunnen ze snel verzwakken of ontregeld raken.

In de afgelopen hoofdstukken zijn de 'hoe'-vraag en de 'waarom'-vraag naar het gedrag van actoren beantwoord. Ze brengen de samenwerking verder, niet vanuit hun belangen maar vanuit generieke gedragsimpulsen. Maar nog steeds is een kernprobleem onopgelost gebleven: waarom hebben samenwerkingsverbanden zelden brede resultaten maar soms toch wel? In beginsel is deze vraag beantwoord met de boven beschreven dynamiek in het ontwikkelingsverloop, die doorslaggevend is voor het resultaat. Maar toch doet de omgeving er ook toe, zoals in hoofdstuk 13 al is besproken. Hoe interacteert die omgeving nu met het ontwikkelingsverloop? Zijn hier – op een andere niveau – misschien opnieuw condities te vinden? Dit is na te gaan door gericht te kijken naar twee gevoelige momenten in het ontwikkelingsverloop, namelijk de twee typen stagnaties, zoals beschreven in de hoofdstukken 9 en 11.

17 Onderhandelen versus samenwerken

Dit hoofdstuk in het kort:

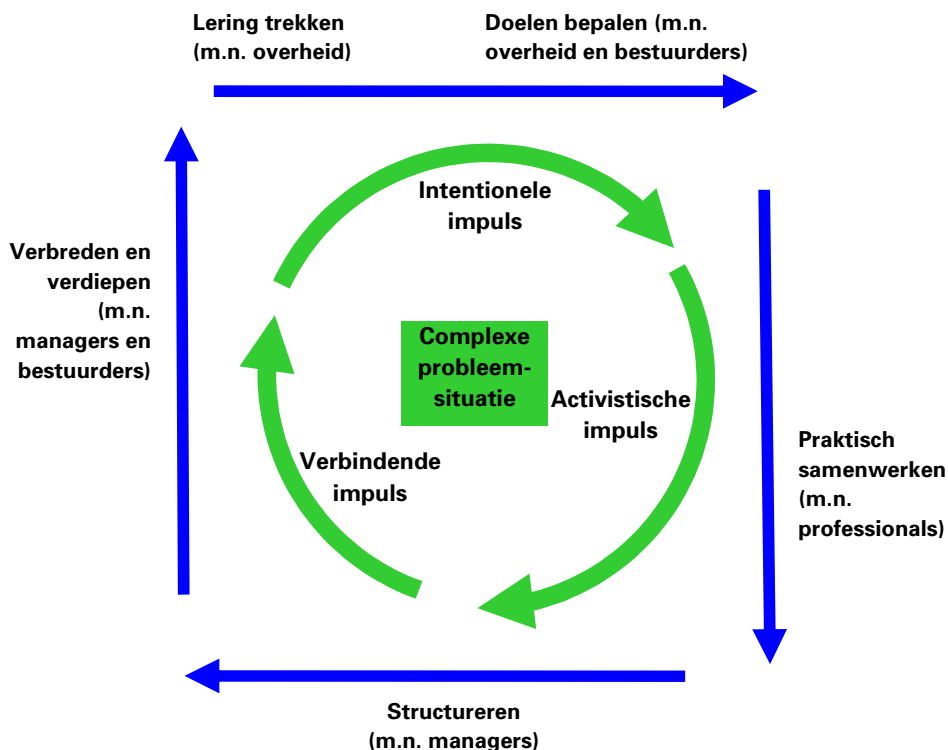
- De ontwikkelingscyclus van samenwerkingsverbanden ontleent zijn energie aan de onderliggende gedragsimpulsen. De actoren zijn zowel de 'activiteitendragers' in de diverse stadia als de 'cultuurdragers' bij de gedragsimpulsen
- Schijnsamenwerking ontstaat doordat onderhandelingen tussen bestuurders niet leiden tot een realistische taakopdracht voor de uitvoerende professionals maar alleen leiden tot een algemene doelovereenkomst
- Eilandsamenwerking ontstaat wanneer de deelbelangen van de actoren verhinderen dat een beheerste organisatieontwikkeling plaatsvindt om de praktische samenwerking te verbreden en te verdiepen
- Complexe probleemsituaties met een mix van verschillende en overeenkomstige belangen roepen tegelijkertijd onderhandelingsgedrag en samenwerkingsgedrag op
- In hun essentiële kenmerken zijn deze twee gedragsvormen echter conflicterend, dus is het afronden van het onderhandelingsproces een essentiële voorwaarde voor effectieve samenwerking
- Onderhandelingen zijn afgerond wanneer de gezamenlijke doelen werkbaar zijn, er sprake is van een informalisering van de relaties tussen de partners en van een actieve verticale coördinatie van het samenwerkingsverband
- De afronding van onderhandelingen vindt plaats door een sturend initiatief van één of meerdere partners, in de vorm van een crisis of conflict, of door het terugtreden of vervangen van personen. Expliciete belanguitruil en compromissen ontbreken.

17.1 Gedragsimpulsen als 'motor' van de ontwikkeling

In de vorige hoofdstukken is beschreven hoe samenwerkingsverbanden zich ontwikkelen in een cyclus van stadia, waarbij de actoren optreden als 'dragere' van deze stadia. Overheid, bestuurders, managers, professionals en burgers zijn wisselend aan zet. Tussen de stadia verschuift hun invloed en rol. Hun belangen vormen geen aannemelijke drijfveer om tot deze dragende rol en verschuivingen te komen. Wel blijkt uit een analyse van de resultaat-effecten van de condities dat er sprake is van normatieve gedragsimpulsen, handelingspatronen in een groep die worden opgeroepen door situatiekenmerken. Deze gedragsimpulsen genereren de energie die het resultaatniveau van de samenwerking bepaalt.

De gedragsimpulsen zijn dus te beschouwen als de 'motor' van de ontwikkelingscyclus. De verschillende activiteiten in deze cyclus ontleen hun resultaatgerichte kracht aan de daaronder liggende gedragsimpulsen. De actoren die als de dragers van de diverse stadia optreden zijn ook de belangrijkste speler in deze onderliggende gedragsimpulsen (zie schema).

FIGUUR 15: ONTWIKKELINGSCYCLUS VAN SAMENWERKINGSVERBANDEN, DRAGENDE ACTOREN EN ONDERLIGGENDE GEDRAGSIMPULSEN



De actoren zijn dus zowel de 'activiteitendragers' in de diverse stadia als 'cultuurdragers' bij de onderliggende gedragsimpulsen. Die gedragsimpulsen geven energie aan de ontwikkeling van samenwerkingsverbanden en de resultaten daarvan. Toch blijven resultaten vaak uit doordat de ontwikkelingscyclus stagneert. En gedragsimpulsen zijn kwetsbaar voor andere prikkels en uiteenlopende belangen in de maatschappelijke omgeving, die een ontregelend effect hebben. Als deze stagnaties en 'ontregeling' te voorkomen zouden zijn of ongedaan kunnen worden gemaakt zou dat een voorwaarde zijn voor effectief samenwerken. Zijn de stagnaties in de ontwikkelingscyclus te verklaren uit de ontregeling van de gedragsimpulsen?

Stagnaties treden op bij het omzetten van gezamenlijke doelen in praktisch samenwerken en later bij het inbedden van deze praktische samenwerking in de organisaties van de partners. Deze stagnaties zijn eerder geïnterpreteerd als het gebrekkig aansluiten van de stadia. Kennelijk wordt er op de overgangen tussen de stadia te veel gevraagd van de actoren waardoor het lastig is om een volgend stadium gestalte te geven. Dit zijn cruciale momenten in het ontwikkelingsproces. De vraag is nu op welke manier de beschreven gedragsimpulsen deze stagnaties kunnen verklaren. Dit is na te gaan door specifiek het procesverloop in de casuïstiek bij de twee stagnaties te bezien.

Daartoe wordt elke stagnatie beschreven op de volgende aspecten:

- de overgang tussen de stadia
- vereist gedrag actoren bij de overgang
- feitelijk gedrag actoren bij stagnatie
- verklaring feitelijk gedrag vanuit de werking van de gedragsimpulsen.

17.2 Schijnsamenwerking

Overgang tussen stadia

Het 'doelen bepalen' gaat doorgaans vooraf aan 'praktisch samenwerken', dus is het vooral de taak van overheid en bestuurders om deze doelen effectief te formuleren, ambitieus én realistisch. De doelen moeten worden omgezet in praktijk, dus ook passend worden gemaakt op de praktische mogelijkheden. Een effectieve overgang van doelen naar acties houdt in dat die doelen worden geformuleerd als een *realistische taakopdracht*. Afgebakend, haalbaar en met voldoende handelingsruimte en beschikbare tijd voor de uitvoerende professionals.

Vereist gedrag actoren

Overheid en organisatiebestuurders moeten respectievelijk richten en sturen. Dat wil zeggen dat ze duidelijke prioriteiten stellen en de doelen en belangen van de partnerorganisaties hierop focussen. Daarvoor moeten ze tijd en beleidsvrijheid nemen. Het vereist een dialoog waarin de partners elkaar (leren) begrijpen. Tegelijkertijd moeten wel alle relevante partnerorganisaties meedoen en liefst ook hun managers en professionals, want dit levert een gezamenlijk referentiekader op. Dit vereist een grootschalig georganiseerde dialoog, waarin zowel de relevante partners (horizontaal) als de actoren (verticaal) worden betrokken. Hiervoor moeten overheid en bestuurders gestalte geven aan een communicatiestrategie en een procesregie, die zich uitstrekt tot soms honderden betrokken personen.

Bij het formuleren van de doelen moeten overheid en bestuurders de kennis en ervaring van managers en professionals (en liefst ook die van burgers) benutten. Anderzijds moeten de laatstgenoemde actoren hun kennis en ervaring ook inbrengen en in staat zijn om vanuit de doelen kritisch naar de huidige praktijk en methodiek te kijken. Daarbij moeten ze regelmatig afstand nemen van de professionele routines in hun eigen organisaties.

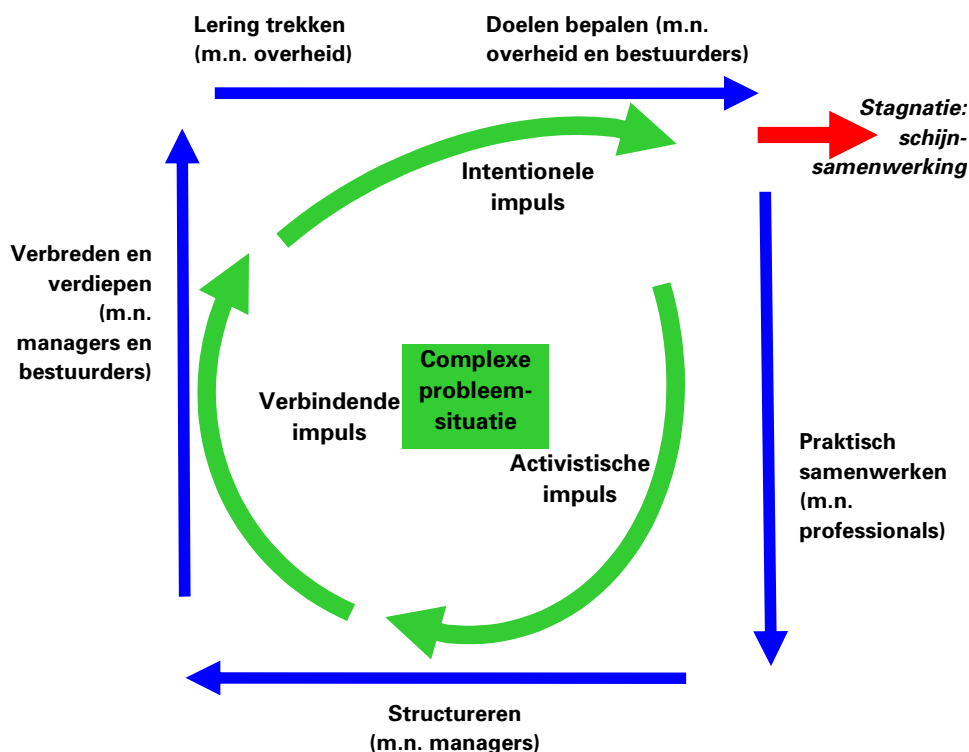
Feitelijk gedrag actoren bij stagnatie

Samenwerkingsdoelen hebben een inhoudelijke strekking, maar zijn ook de resultante van de ambities, belangen en mogelijkheden van de verschillende partners. Het gezamenlijk bepalen van doelen gebeurt daarom meestal door te onderhandelen over taken en domeinen. Daarbij opereren de partners vanuit hun belangen en zijn ze geneigd hun zwakheden te verbergen. De onderlinge openheid is maar beperkt. Voor overheden en bestuurders is de verleiding groot om een dergelijk proces in kleine kring te laten plaatsvinden, want dat is informeler en minder verplichtend. Soms brengt de angst voor domeinverlies de partners ertoe de onderhandelingen te vertragen. Het gaat om een belangenspel tussen instellingen dat diplomatieke vaardigheden veronderstelt bij de betrokkenen. Vanwege het grote aantal partners wordt dit vaak niet afgerond in gezamenlijk doorleefde en tegelijkertijd preciserende doelen. Convenanten blijven dan algemeen en vrijblijvend. Er ontbreekt een realistische taakopdracht. Er wordt geen praktische invulling gegeven aan het samenwerkingsverband en bij professionals blijft de neiging om langs elkaar heen te blijven werken. Samenwerking wordt echter wel beleden. Deze situatie is getypeerd als schijnsamenwerking.

Verklaring feitelijk gedrag

De intentionele en activistische gedragsimpulsen sluiten niet op elkaar aan omdat overheid en bestuurders in hun beleidsmatige en bestuurlijke onderhandelingen alleen tot een algemene overeenstemming komen en niet tot een praktische taakopdracht. Zeker bij startende samenwerkingsverbanden zijn er vaak nog geen managementoverleg en professionele samenwerkingsteams tussen de partners gevormd, dus de mogelijke corrigerende vragen en input vanaf de werkvloer ontbreken. Overheid en bestuurders blijven dan 'gevangen' in het intentionele gedragsimpuls doordat ze lang bezig zijn om als partners tot elkaar te komen. Hierdoor zijn ze als actor in het ontwikkelingsproces van de samenwerking weinig sturend aanwezig naar het volgende stadium van het praktisch samenwerken.

FIGUUR 16: ONTWIKKELINGSCYCLUS EN ONDERLIGGENDE GEDRAGSIMPULSEN MET SCHIJNSAMENWERKING



17.3 Eilandsamenwerking

Overgang tussen stadia

De stadia van 'praktisch samenwerken' en 'structureren' monden uit in stabiele gezamenlijke werkprocessen en resultaten. Knelpunten worden opgelost, procedures gestroomlijnd en overleg geoptimaliseerd. Het samenwerkingsverband boekt praktische resultaten, maar om bredere effecten te bereiken moeten de samenwerkingspraktijk en de daarbij behorende structuur worden uitgebouwd. Vervlechting van organisaties is vereist. De directe ervaringen van de uitvoerende professionals en de informatie uit hun overlegcircuit moeten worden overgedragen naar hun 'achterban' in de moederorganisaties om de aanpak te verbreden en te verdiepen. Deze opschaling vereist een *gezamenlijke organisatieverandering*. Stapsgewijs moeten de werkprocessen verder worden verbonden en moet het samenwerkingsverband als een productieorganisatie worden aangestuurd.

Vereist gedrag actoren

In samenwerkingsverbanden hebben professionals en managers de kernrol om respectievelijk te handelen en te structureren. Zij zijn als eerste aan zet om de werkprocessen en relaties te herzien. Dit vraagt vernieuwingszin en inventiviteit. Managers en professionals moeten bereid zijn hun werkprocessen in het samenwerkingsverband te harmoniseren met de procedures, systemen en competenties in de moederorganisaties en van eventuele nieuwe partners. Ook het overdragen van eigen ervaringen hoort daarbij. Ze moeten hun deeloplossingen loslaten. Dit vereist dat ze hun eigen specialismen en ervaring (en de daaraan verbonden belangen) kunnen overstijgen en in de eerste plaats redeneren vanuit grotere verbanden. Dat is niet altijd

aangenaam. Het samenwerkingsverband wordt groter en onoverzichtelijker. De pioniers moeten plaats maken voor mensen die gewend zijn om in een bureaucratische omgeving te opereren.

In deze overgang hebben ook de organisatiebestuurders en de overheid een rol. Hun taak is om de samenwerking te (laten) evalueren, de doelen te herformuleren en er op toe te zien dat de organisatieverandering goed verloopt. Ook hierbij moeten de belangen in balans worden gehouden. Het kan nodig zijn om in te gaan tegen de neiging van enthousiaste samenwerkingspioniers om hun voortbrengsel te verdedigen tegen een – naar hun gevoel riskante – verruiming en verdunning. Overheid en bestuurders moeten hier opnieuw de balans tussen ambities en realisme bepalen. Ook op dit punt moet de verandering beheerst verlopen. Bestuurders moeten nu niet alleen sturen maar ook als verandermanager optreden.

Feitelijk gedrag actoren bij stagnatie

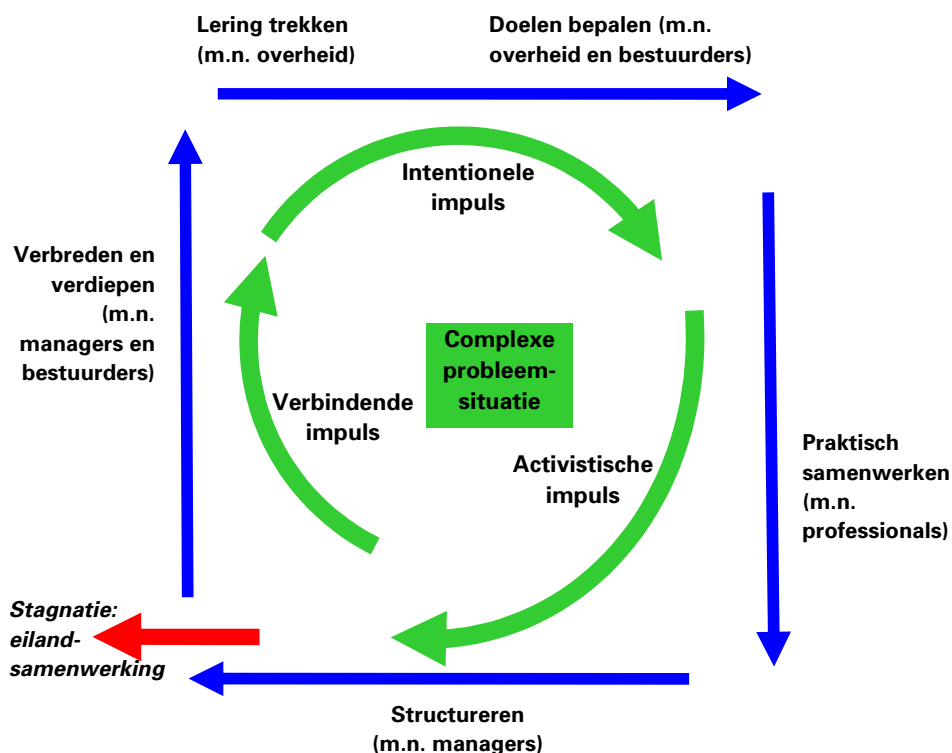
Professionals en managers kunnen de neiging vertonen om in deze overgang opnieuw hun voorkeuren en belangen voorop te stellen. Als ze zich sterk identificeren met hun eigen organisatie en hun (samenwerkings)praktijk zullen ze geen energie steken in schaalvergroting. Zo lang niet duidelijk vooraf is bewezen dat deze beter zal werken houden ze vast aan de bestaande routines: 'Dat werkt tenminste.' Ervaringen worden niet overgedragen, er wordt gebrekkig gecommuniceerd en afspraken blijven vaag. Professionals in bestaande netwerken verzetten zich tegen nieuwe, grotere verbanden. Zo kan een informatiesysteem dat binnen een samenwerkingsverband is ontwikkeld steeds verder worden uitgebreid terwijl men in de partnerorganisatie bezig is om grootschalig andere systemen uit te rollen. Op deze manier kan zelfs concurrentie ontstaan tussen het samenwerkingsverband en de partners. Dit is aangeduid als eilandsamenwerking.

Organisatiebestuurders zouden hier het perspectief van organisatieverandering tegenover moeten stellen, maar komen soms zelf opnieuw terecht in een onderhandelingsproces. De schaalvergroting betekent meestal ook dat de taakverdeling tussen de organisaties moet worden herzien en daarbij kunnen verschillende keuzes worden gemaakt. Hierbij voelt een bestuurder weer de verantwoordelijkheid voor het domein van de eigen organisatie en kan zijn gedrag in het overleg tussen bestuurders opnieuw behoedzaam en onderhandelend worden om er het beste voor zijn eigen instelling uit te halen. Dat gaat ten koste van de slagvaardigheid van dat bestuurlijke overleg als 'bestuurder' van het samenwerkingsverband en als collectieve verandermanager in het proces van schaalvergroting. Hun bestuurskracht beperkt zich tot het reageren op de praktische voortgang en strekt zich niet uit tot een gezamenlijke organisatieverandering.

Verklaring feitelijk gedrag

Er blijft een scheiding tussen de activistische en de verbindende gedragsimpuls doordat de diepere verschillen tussen organisaties verbindend gedrag remmen. Managers en professionals identificeren zich nu met de samenwerking, maar deze is een nieuwe routine geworden en krijgt het karakter van een eigen belang, vooral voor de professionals. Binnen het samenwerkingsteam blijft hun gedrag coöperatief, maar in de relatie met de moederorganisatie wordt nu een belangenverschil ervaren en wordt minder samengewerkt, vaak eerder onderhandeld. Hierdoor vullen de professionals hun rol als actor eenzijdig in, namelijk alleen als hoofdrolspeler in het activistische gedragsimpuls maar niet als medespeler in de verbindende gedragsimpuls. Dit leidt zeker tot een stagnatie wanneer overheid en bestuurders eveneens gebrekkig inhoud geven aan hun kernrollen. Dat risico is aanwezig, want door het perspectief op verbreding van de samenwerking is hun neiging om weer onderhandelingsgedrag te gaan vertonen. Bestuurders zoeken dan wel verbindingen, maar besteden hun energie voornamelijk aan de interne processen tussen de partners. De verbindende gedragsimpuls wordt introvert ingevuld en werkt niet door naar de andere actoren.

FIGUUR 17: ONTWIKKELINGSCYCLUS EN ONDERLIGGENDE GEDRAGSIMPULSEN MET EILANDSAMENWERKING



17.4 Conflicterend gedrag

Uit de analyse van de twee typen stagnaties valt af te leiden dat de werking van gedragsimpulsen kan worden belemmerd door de diepere verschillen tussen organisaties, de verschillende belangen die daaruit voortkomen en het onderhandelingsgedrag van de diverse partners. In de gegeven situatie worden de betrokkenen geprikkeld om met elkaar te gaan onderhandelen én om samen te werken in de vorm van gedragsimpulsen. Bij stagnatie neemt het eerste ze zodanig in beslag dat ze aan het tweede niet toekomen. Hoe kan dat?

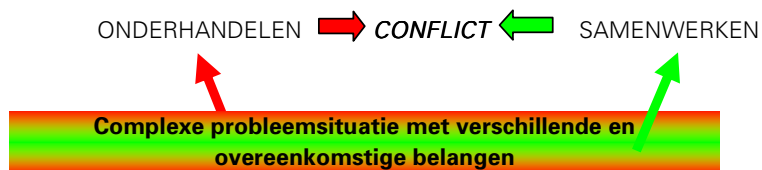
Onderhandelen wordt ingegeven door belangenverschillen en dit leidt tot behoedzaam en doorgaans berekenend gedrag. De partners zijn enigszins wantrouwend, niet geneigd om gezamenlijke doelen op te zoeken en communiceren niet open over de eigen organisatie, werkwijze en motieven. Effectief onderhandelen is met kracht het eigen voordeel nastreven en tegelijkertijd te zoeken naar een acceptabel compromis. Soms is het nodig om kwesties en oplossingen gescheiden af te werken om te voorkomen dat zich teveel conflictstof ophoopt.

Samenwerken vloeit voort uit een belangenovereenkomst en roept meestal open en vaak onbevangen gedrag op. De partners identificeren zich met elkaar en proberen gezamenlijke doelen te formuleren om de samenwerking te verstevigen. Er wordt veel gecommuniceerd over de eigen werkwijzen en wensen. Uitkomsten van gezamenlijke besluitvorming worden minder geïnterpreteerd in termen van voor- en nadelen van partners maar meer als oplossingen voor een probleem. Er is een neiging om de onderwerpen van de samenwerking te verbreden.

Onderhandelen en samenwerken verschillen in hun belangensituatie en bijpassend gedrag. Bij onderhandelen is sprake van zowel tegengestelde als overeenkomstige belangen (mixed

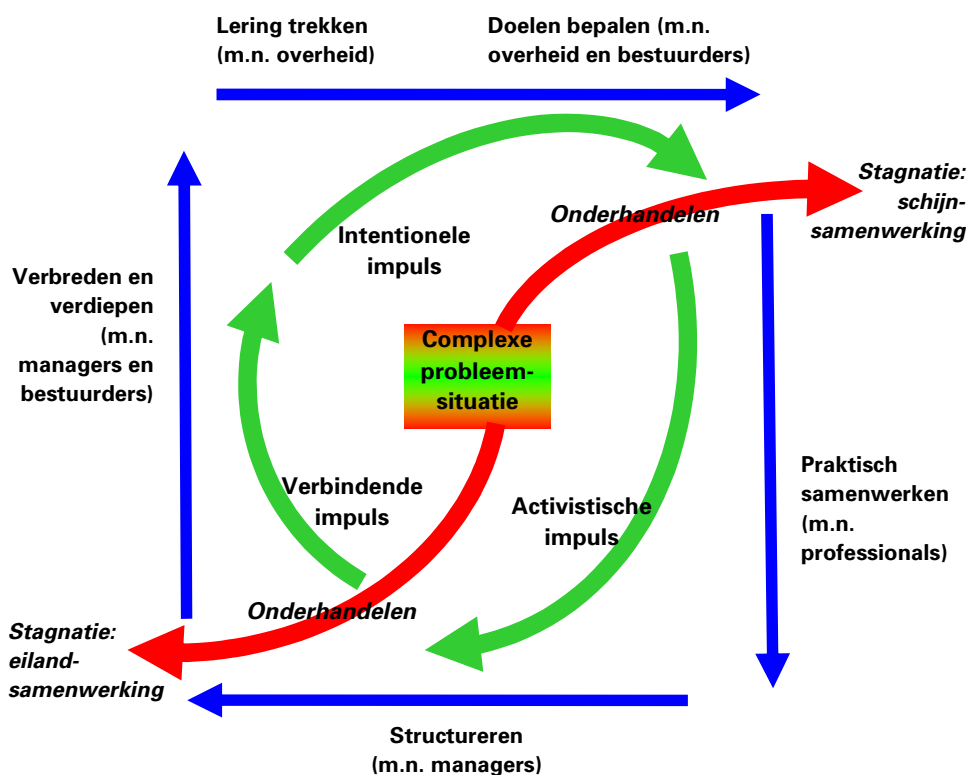
motive), bij samenwerken overheersen de laatste. Bij onderhandelen is er maar beperkte openheid en worden de gezamenlijke onderwerpen begrensd of opgedeeld. Samenwerking kenmerkt zich door grote openheid en de neiging om de onderwerpen te verruimen. De twee gedragsvormen komen uit dezelfde complexe probleemsituatie voort maar zijn in hun essentiële kenmerken conflicterend.

FIGUUR 18: COMPLEXE PROBLEEMSITUATIES ROEPEN CONFLICTEREND GEDRAG OP



Personen in de complexe probleemsituatie ondervinden zowel een prikkel om te gaan onderhandelen als om samen te werken. Doordat deze twee gedragsvormen conflicteren kan een toestand ontstaan waarin zowel het onderhandelen als het samenwerken ineffectief plaatsvindt. Dat is aan de orde bij de 'harde overgangen' tussen de stadia. Deze zijn immers ook de overgangen tussen de gedragsimpulsen, waarbij een wisseling van gedragsmodus moet plaatsvinden. Voor de actoren betekent dit dat hun activiteiten gaan veranderen, dat de situatie onduidelijk wordt, er onzekerheid groeit over hun bijdrage en invloed en dat de belangen gaan opspelen. Stagnaties ontstaan dus op deze 'zwakke plekken' in het ontwikkelingsverloop.

FIGUUR 19: STAGNATIES OP 'ZWAKKE PLEKKEN' IN HET ONTWIKKELINGSVERLOOP



Als deze zwakke plekken niet door de actoren worden overwonnen komt de samenwerking niet op gang, wordt coöperatief gedrag niet beloond en wordt het onderhandelingsgedrag chronisch. Deze stagnatie wordt pas doorbroken als het onderhandelen effectief wordt beëindigd en het samenwerken de overhand neemt.

17.5 Van onderhandelen naar samenwerken

Het afronden van het onderhandelingsproces tussen de betrokkenen is dus een cruciale voorwaarde om tot samenwerking te komen, eerst horizontaal, dan verticaal. Als dit lukt kan het samenspel tussen de actoren op gang komen en kunnen de gedragsimpulsen als 'motoren' van de samenwerking gaan werken. Het is dan de vraag hoe die afronding precies verloopt. Daartoe kan de casuïstiek opnieuw worden geraadpleegd. Wat valt daaruit te leren?

Blijken van afronding

Waaruit blijkt dat onderhandelingen zijn afgerond? In verschillende cases zijn diverse kenmerken naar voren gekomen, die al naar voren kwamen in de condities die in de hoofdstukken 8 tot en met 12 zijn beschreven.

In de eerste plaats blijkt de afronding uit het *praktische gehalte* van de gezamenlijke doelen. Daaruit blijkt aandacht en voorrang voor de uitvoering. Vaagheid en onnodige complexiteit worden vermeden. De professionals krijgen een realistische taakopdracht en bestaande netwerken worden uitgebouwd in een proces van beheerste organisatieverandering. Als zaken niet werken zoals gedacht worden ze bijgesteld. Besluiten blijven niet liggen maar worden afgehandeld.

Een tweede kenmerk is *collegialisering en informalisering*. De deelnemers spraken niet meer primair vanuit de taken en werkwijzen van hun eigen organisaties maar vanuit de noodzaak om het gezamenlijke probleem op te lossen. De partners worden als collega's gezien en benaderd. Ook tussen de vergaderingen door is er communicatie tussen personen om zaken op gang te brengen of gaande te houden, mondeling, telefonisch of via mail of SMS. Een onbevangen sfeer geeft energie.

Een derde kenmerk is *actieve verticale coördinatie* in het samenwerkingsverband. Dit is allereerst zichtbaar in effectief 'verkeer' tussen de overlegsituatie op de verschillende niveaus. Een stuurgroep van bestuurders hakt knopen door en mandateert zo nodig één deelnemer om tussentijdse beslissingen te nemen over keuzekwesties. Bestuurders en managers maken een heldere taakverdeling, die ook doorwerkt op de werkvloer. Zo nodig wordt één partner aangewezen als coördinator op een deelgebied.

Verloop afronding

Hierboven zijn de kenmerken genoemd van een situatie waarin de onderhandelingen zijn afgerond. Via welke toestanden of stappen verloopt deze afronding? Treedt harmonisatie van belangen spontaan op of is er sprake van gerichte ingrepen? Uit de casuïstiek komen verschillende belangrijke momenten of maatregelen naar voren.

In de meeste gevallen worden onderhandelingen afgerond doordat één of meerdere partners een *sturend initiatief* neemt. Eén van de partners trekt het onderwerp naar zich toe, maakt het tot hoeksteen van het eigen beleid, investeert uren en geld om een aanpak op gang te krijgen en betreft partners daarbij. Deze krijgen voordelen in het vooruitzicht gesteld, in het algemeen vooral doordat ze een duidelijke rol gaan uitoefenen in het samenwerkingsverband en daarmee ook een deel van hun domein wordt veilig gesteld. De overheid kan een dergelijk initiatief nemen, één instelling als 'hoofduitvoerder' in een trekkersrol plaatsen en met extra subsidie pijnpunten wegwerken. Maar evenzeer kunnen de maatschappelijke partners besluiten om in

een gezamenlijk plan een vraagstuk aan te pakken, daarmee nieuwe middelen te verwerven en tegelijkertijd daarbij ook onderling hun belangen te 'regelen'.

Onderhandelingsgedrag leidt vaak tot gebrek aan voortgang en daardoor frustraties bij deelnemers. Hierdoor kan een *crisis of conflict* optreden, waarin de partners gedwongen zijn 'kleur te bekennen'. Er kunnen harde woorden vallen tussen bestuurders, maar ook in een team van uitvoerende professionals. In één van de cases drukt een burgemeester rechtstreeks zijn ongenoegen uit naar enkele instellingsbestuurders over hun gebrek aan betrokkenheid. Zo gaat het niet verder! De burgemeester heeft geen zeggenschap over de instellingen maar het effect is toch dat de bestuurders schrikken en enkele hun managers instrueren om actiever aan de samenwerking deel te nemen. Wanneer een confrontatie leidt tot een intensivering van de communicatie en daarmee meer aandacht voor elkaars positie en standpunten kan de bereidheid groeien om rekening te houden met elkaar belangen of de noodzaak om resultaat te bereiken. Het effect kan ook zijn dat een kleiner aantal partijen besluit om echt met elkaar door te gaan in de vorm van een project of experiment. De 'onwilligen' verlaten dan het verband.

Het *terugtrekken of vervangen van personen* komt af en toe naar voren als een soms spontane, soms gestuurde oplossing, die tot gevolg heeft dat de overblijvende groep deelnemers homogener is in haar samenwerkingsbereidheid. Degenen die meer denken en handelen vanuit het domein en de belangen van hun organisaties ruimen dan het veld. Vaak blijkt dat ze een aanzienlijke 'hindermacht' hebben uitgeoefend in het partneroverleg en dat er na hun vertrek nieuwe energie loskomt voor de samenwerking. In meerdere cases worden voorbeelden genoemd van personen die vanwege onwil of gebrek aan samenwerkingsvaardigheden vertrekken. Vrijwel altijd komt er iemand voor in de plaats die soepeler meedraait in het samenwerkingsverband. Dit fenomeen doet zich voor op alle niveaus, bestuurlijk, managerial of professioneel.

Opvallend is dat de meest voor de hand liggende oplossing van onderhandelingen, namelijk het plagen van een belangenuitruil of het sluiten van een compromis, weinig voorkomt. Althans niet expliciet. Het kan zijn dat het nuchtere spel van geven en nemen en pragmatische concessies niet passen bij de publieke sector, die doordeesemd is van waarden en beleid, en in onze cases ook van samenwerkingsethiek. Oplossingen dienen altijd constructief te blijven, maar dat maakt het dan wel waarschijnlijk dat de belangen ondergronds blijven doorwerken en het gedrag bepalen, maar ongrijpbaar. Men blijft hoffelijk en positief, maar initiatieven blijven dan uit en er heerst onuitgesproken ergernis.

TUSSENSTAND 9

Hoe bepaalt het ontwikkelingsverloop van samenwerkingsverbanden het resultaat daarvan bij complexe vraagstukken? Dit is de kernvraag van het onderzoek. Stapsgewijs heeft zich nu een beeld opgebouwd. Samenwerking verloopt in stadia en er zijn bredere resultaten naar mate een ontwikkelingscyclus wordt gerealiseerd. Actoren dragen die cyclus door kernrollen en invloedsverschuivingen, maar die zijn niet te verklaren vanuit hun posities en belangen. Hun samenwerkingsenergie komt voort uit gedragsimpulsen in groepen die door de kenmerken van de probleemsituatie worden geactiveerd. Maar gedragsimpulsen zijn kwetsbaar, in een complexe context raken ze makkelijk ontregeld. De stagnaties in de samenwerking ontstaan op de 'zwakke plekken' in het ontwikkelingsverloop, waar scherpe overgangen tussen stadia (en de onderliggende gedragsimpulsen) zijn, situaties chaotischer worden en belangen gaan opspelen

Stagnaties in de ontwikkeling van samenwerkingsverbanden ontstaan wanneer intentioneel, activistisch en verbindend gedrag niet op elkaar aansluiten.

Die complexe probleemsituatie van samenwerken activeert zowel belangengedrag als samenwerkingsgedrag. De actoren ervaren zowel de prikkel om de handen ineen te slaan als om hun domeinen te verdedigen. Op de genoemde 'zwakke plekken', de overgangen tussen de stadia en tussen de gedragsimpulsen kan het onderhandelingsgedrag chronisch worden.

De context van samenwerkingsverbanden roept conflicterend gedrag op: samenwerken én onderhandelen. Afronding van onderhandelingen is dus een cruciale voorwaarde voor effectieve samenwerking. Dit gebeurt door sturende initiatieven, een crisis of door vertrek van personen.

De werking van de gedragsimpulsen, al of niet belemmerd door strijdige belangen, geeft dus een verklaring voor het meer of minder succesvol doorlopen van de ontwikkelingscyclus van samenwerkingsverbanden. Deze gedragsimpulsen genereren coöperatieve energie en vormen de 'motor' van een samenwerkingsverband. Hoe werkt deze motor? De gedragsimpulsen grijpen niet zonder meer op elkaar in, dus is het de vraag hoe hun onderlinge beïnvloeding er uit ziet.

18 Procesgang: van buiten af of van binnen uit

Dit hoofdstuk in het kort:

- Als in het ontwikkelingsverloop de intentionele gedragsimpuls overheerst (in de vorm van financiële, logistieke en inhoudelijke condities) wordt dit aangeduid als een exogene procesgang, gedragen door de overheid en bestuurders
- Een ontwikkelingsverloop dat wordt overheerst door activistische gedragsimpulsen, gedragen door uitvoerende professionals, en verbindende gedragsimpulsen, gedragen door een organiserende kern, is te omschrijven als een endogene procesgang
- Wanneer het gaat om resultaat is een exogene procesgang minder effectief dan een endogene procesgang
- Een krachtige exogene procesgang kan zelfs belemmerend werken op een endogene procesgang en daarmee ook op het resultaat van de samenwerking
- Maar ook een endogene procesgang kan stagneren: wanneer er tussen de uitvoerende professionals geen vertrouwen en gewenning ontstaat is de samenwerking marginaal en blijven de resultaten beperkt
- Maar beide procesgangen komen voor en zijn functioneel en complementair. Er is sprake van een procesdilemma met een dynamisch evenwicht.

In de voorgaande hoofdstukken is een analyse gemaakt van het ontwikkelingsverloop van samenwerkingsverbanden. Belangrijke elementen daarin zijn de ontwikkelingscyclus van samenwerking in meerdere stadia, de dragende rol daarin van actoren via hun bijdragen en wisselende invloeden, de onvoorspelbare werking van hun belangen en het grote belang van normatieve gedragsimpulsen voor de verklaring van resultaten van samenwerking. Stagnaties zijn te begrijpen vanuit het conflict tussen enerzijds onderhandelingsgedrag en anderzijds samenwerking in de vorm van de gedragsimpulsen. De benadering is tot nu toe analytisch geweest, gericht op afzonderlijke condities, stadia, belangen en gedragsimpulsen. Dat heeft inzicht gegeven in het ontwikkelingsverloop maar nog geen model opgeleverd voor een *ontwikkelingsstrategie*. In directe zin is deze niet af te leiden uit de casuïstiek, waar nauwelijks sprake is van strategieën als een gepland ontwikkelingsverloop waarin samenwerking via vooraf doordachte stappen wordt opgebouwd. Strategieën hebben in deze praktijk het karakter van een min of meer spontaan verschijnend patroon van handelingen en niet van een plan (Mintzberg, 1995, pag. 13-16). Deze 'emergent strategies' ". . . may result from human actions but not human designs."

Biedt het onderzoek desondanks aanknopingspunten voor een ontwikkelingsstrategie? Deze zal vooral betrekking moeten hebben op de normatieve gedragsimpulsen, want deze genereren de energie voor succesvolle samenwerking. Hiervoor zijn deze getypeerd op hun effecten, inhoud, kenmerken en verloop. De vraag is nu of er ook sprake is van een *effectieve samenhang tussen de gedragsimpulsen*, die te benutten is voor een ontwikkelingsstrategie. Wanneer en hoe werken ze productief op elkaar in? Om dit te beoordelen volgt eerst een samenvatting van de eerdere genoemde verschillen in resultaatteffect tussen de drie gedragsimpulsen.

18.1 Exogene en endogene procesgang

Intentionele gedragsimpulsen zijn gebaseerd op initiële condities en vormen een voorwaarde voor het ontstaan van een samenwerkingsverband, maar hebben verder weinig relatie met het resultaat ervan. Ze komen iets vaker voor bij minder resultaat. Activistische gedragsimpulsen werken via niveaubepalende condities en beïnvloeden het resultaatniveau. Verbindende gedragsimpulsen zijn het gevolg van effectuerende condities en belichamen het resultaat van samenwerking. Ze komen ook alleen voor als er een behoorlijk resultaat is.

SCHEMA 34: GEDRAGSIMPULSEN, KENMERKENDE CONDITIES EN RESULTAATEFFECT

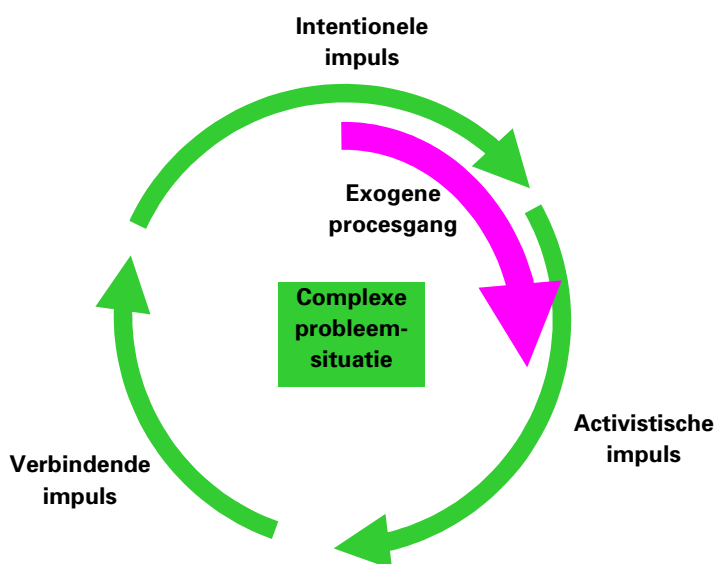
Gedragsimpulsen	Gebaseerd op kenmerkende condities	Effect op resultaat samenwerking
<i>Intentionele gedragsimpuls</i>	<i>Initiële condities:</i> <ul style="list-style-type: none">. urgentiebesef. initiatief en regie overheid. extra middelen beschikbaar (subsidie). gezamenlijke doelbepaling	Werkzaam bij alle gevallen, maar iets meer bij wat minder succes
<i>Activistische gedragsimpuls</i>	<i>Niveaubepalende condities:</i> <ul style="list-style-type: none">. al bestaande samenwerking,. praktisch samenspel uitvoerenden. structuur van verantwoordelijkheden en overleg. bestuurlijke bereidheid en kracht	Uitgesproken werkzaam bij succesvolle gevallen, minder bij gevallen met matig succes, niet werkzaam bij gevallen zonder succes
<i>Verbindende gedragsimpuls</i>	<i>Effectuerende condities:</i> <ul style="list-style-type: none">. alle relevante partners op tijd erbij. ketenregie/ management. vervlechting van organisaties	Alleen werkzaam bij succesvolle gevallen, daarbuiten nauwelijks of niet

Deze relaties suggereren dat samenwerking gebaseerd is of kan zijn op alle gedragsimpulsen. Maar de gedragsimpulsen gaan niet gelijk op. Elke gedragsimpuls – en het daarmee verbonden handelen – heeft zijn eigen patroon van effecten. Daarbij vallen een paar verschillen op.

Als de nadruk wordt gelegd op een *intentionele gedragsimpuls* is de kans op het uitblijven van resultaten minstens even groot als het halen daarvan. Intentioneel en ondersteunend handelen is nodig, maar pakt contraproductief uit wanneer het domineert. Kenmerkend voor de gevallen met minder resultaat was een combinatie van een actieve overheid en een zwakke relatie tussen de partners. In het meest uitgesproken voorbeeld van deze aanpak had een gemeente veel belang bij een snelle start van een Kulturhus vanwege de tijdslimiet die verbonden was aan een provinciale subsidie voor de nieuwbouw. Eén partnerorganisatie wilde graag actief meedoen, de andere partners waren wel bereid maar namen minder initiatief. De gemeente zette druk op de partners om tot samenwerking te komen. Het gevolg was dat er een ontwerp werd gemaakt dat onvoldoende was doordacht op het gezamenlijke gebruik en op de ontmoetingsmogelijkheden in het gebouw. In een ander praktijkgeval streefde een gemeente, ook met provinciale steun, naar een slagvaardige aanpak van overlast en criminaliteit door organisaties te subsidiëren die daarmee aan de slag wilden. Daarbij raakten echter de justitiële partners, essentieel voor de ketensamenwerking, aan de zijlijn. Deze deden onvoldoende mee en het project leverde later minder op dan verwacht doordat hun actieve inzet uitbleef.

Doelen, overheidsinitiatief, geld en bestuurlijke eensgezindheid kunnen de partners op zichzelf wel bij elkaar brengen, maar dat wil nog niet zeggen dat dit met voldoende intensiteit gebeurt. *You can bring a horse to the water, but you cannot make it drink.* Mogelijkerwijs kan een krachtige rol van de overheid zelfs een verstorend effect hebben in het proces waarin partners tot elkaar moeten komen. Een dergelijk van buiten naar binnen verlopende procesgang is te typeren als *exogeen*: het startpunt ligt buiten de uitvoerende interactieprocessen waar de resultaten direct worden bepaald.

FIGUUR 20: EXOGENE PROCESGANG VAN INTENTIONELE NAAR ACTIVISTISCHE IMPULS



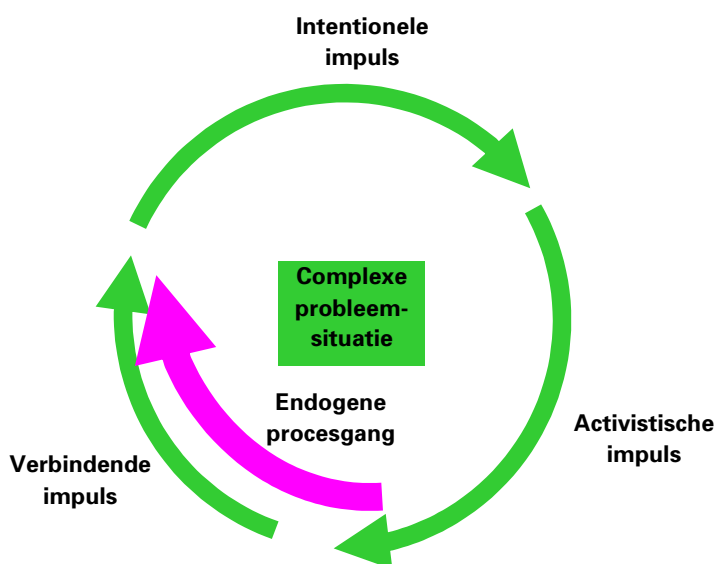
Activistische gedragsimpulsen zijn wel gerelateerd aan het resultaat. Dit werd geïllustreerd in gevallen waar de samenwerking vooral werd geïnitieerd door de uitvoerende professionals en hun leidinggevendenden. Veel energie werd gestoken in voorbereidingsprocessen waarin vrijwel alle partners werden betrokken. Bij de samenwerking rondom uitgevallen kinderen in Leiden gebeurde dit voornamelijk door één gedreven coördinator met steun van het management en met subsidie van de gemeente. Bij de Ketenunits in Amsterdam gaf de gemeente politieke steun en subsidie, maar namen gemotiveerde leidinggevendenden en medewerkers van het Openbaar Ministerie en de politie het voortouw. In deze gevallen werd de samenwerking voortgestuwd in projecten die gesteund werden door overheid en management en waarin gemotiveerde professionals de ruimte kregen om de samenwerking in te vullen. Het zwaartepunt lag bij de inhoudelijke uitvoering en de personen die dat droegen.

Verbindende gedragsimpulsen zijn in de onderzochte gevallen voor een groot deel afwezig of te weinig werkzaam. In het merendeel van de gevallen wordt signaleerd dat er weinig aandacht is voor het versterken van de relaties tussen de organisaties en hun werkprocessen. Alleen in de meest succesvolle gevallen kwam dit wél voor. In één geval kwam het initiatief voor een Kulturhus weliswaar eerst van de gemeente, maar werd dat vervolgens voornamelijk gedragen door de deelnemers. De gemeente bracht de partijen bij elkaar, leverde enkele ideeën, zorgde voor subsidie en leidde een tijdlang de gesprekken, maar hield zich verder op de achtergrond. Het voorbereidingsproces werd verder georganiseerd door een groep waarin alle partijen waren vertegenwoordigd. De relaties met de achterban kregen steeds veel aandacht. Alle belangrijke beslissingen werden teruggekoppeld naar de deelnemers in de afzonderlijke organisaties, zodat de discussie over het nieuwe gebouw door tientallen mensen in de diverse partnerorganisaties

werd gevoerd. Het kostte veel tijd, maar uiteindelijk leidde dat ook tot een brede betrokkenheid bij het ontwerp en de inrichting van het nieuwe gebouw. Hier lag het initiatief bij een organiserende kern, die functioneerde als knooppunt tussen de partners.

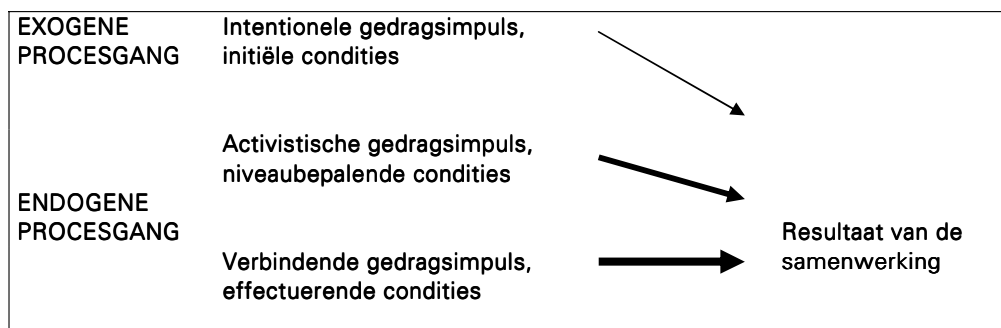
Een procesgang die start vanuit de uitvoering en zo verbinding tussen de partners tot stand brengt is te typeren als *endogeen*. Het startpunt ligt bij de interacties die direct het resultaat bepalen en bij directe horizontale relaties tussen personen uit de partnerorganisaties.

FIGUUR 21: ENDOGENE PROCESGANG VAN ACTIVISTISCHE NAAR VERBINDENDE IMPULS



In de meeste succesvolle gevallen zijn alle drie gedragsimpulsen werkzaam, met een accent op de activistische gedragsimpuls. In de minder succesvolle gevallen ontbreekt de verbindende gedragsimpuls, is de werking van de activistische gedragsimpuls zwak en van de intentionele gedragsimpuls sterk. De conclusie dringt zich op dat intentionele gedragsimpuls minder effect heeft dan de andere twee. Beleid, subsidie en sturing 'van buiten af' leveren minder op dan praktisch samenwerken, structureren en werken aan verbindingen tussen partners 'van binnen uit'. Een exogene procesgang lijkt een moeizamer route naar het samenwerkingsresultaat dan een endogeen proces.

FIGUUR 22: EXOGENE PROCESGANG MINDER EFFECT DAN ENDOGENE PROCESGANG



18.2 Endogene procesgang effectiever

Is een exogeen ontwikkelingsproces 'van buiten af' inderdaad minder effectief dan een endogeen proces 'van binnen uit'? Alle in het onderzoek geïnterviewde experts beaamen dit. Interactieprocessen vormen de kern van de samenwerking, dus als deze leidend zijn in de aanpak is komt deze ook het verst. Als de interacties op gang komen komt er ook vertrouwen. Dit wordt door meerdere experts gedefinieerd als door deelnemers een ervaren zekerheid dat collega's uit andere organisaties deskundig zijn op hun specialistische gebied en dat hun observaties en analyses daarom ook gewicht en meerwaarde hebben voor het eigen handelen. Door veel onderlinge communicatie groeit dit inhoudelijke én persoonlijke vertrouwen en daarmee ook de effectiviteit van de praktische samenwerking.

Dit verschijnsel heeft echter een keerzijde. Professionals functioneren vaak specialistisch en solistisch en in samenwerking kan dit blokkerend werken. Vertrouwen groeit maar langzaam. Hetzelfde geldt voor het optreden van de partnerinstellingen, die vaak geen overzicht hebben en weinig belang ervaren om gezamenlijke om stappen te zetten, bijvoorbeeld bij het samen creëren van multifunctionele ruimten. Als de verschillende specialismen veel belang hechten aan een eigen werkplek komt het nooit tot een gedeelde huisvesting. De kracht van de ontwikkelingsimpulsen 'van binnen uit' is dus tegelijkertijd hun zwakte. Dit manifesteert zich in de traagheid in de groei van de samenwerking. Uitvoerende medewerkers en operationele leidinggevendenden zijn vaak beducht voor terreinverlies en stellen hun domein niet zomaar open. Overheerst dit motief, dan staat het ontwikkelingsproces stil.

Ook in de wetenschappelijke literatuur wordt meer effect toegekend aan de processen van binnenuit dan van buiten af. Korssen (2006, p. 249-270) deed onderzoek naar het functioneren van netwerken in zorginstellingen en kwam tot de conclusie dat alleen intern gelegitimeerde netwerken, die door de leden zijn opgezet, de potentie hebben om zichzelf gaande te houden. Positieve controle in de vorm van evaluatie en bijsturing komt alleen voor in netwerken die door zowel de betrokken bestuurders als de professionals gedragen worden. In deze netwerken worden niet alleen de organisatiebelangen behartigd maar zijn de deelnemende instanties ook in staat over de grenzen van hun eigen instelling heen te kijken. Ze zijn bereid tijd en energie te steken in het evalueren en bijsturen van het netwerk als geheel. Wordt door bestuurders, professionals, of beiden het belang van het bestaan van het netwerk voor het realiseren van netwerkresultaten niet onderkend, dan draagt de controle niet bij aan het verbeteren van het functioneren. Dit is het geval wanneer beleidsmakers en externe coördinatoren de overhand hebben in de ontwikkeling van het netwerk. Dan blijven de belangen van de deelnemende organisaties in deze netwerken centraal staan en missen zij de capaciteit hun resultaten zelfstandig te verbeteren. Het draagvlak voor het netwerk bij externe stakeholders zoals de overheid, compenseert de gebrekkige interne steun voor het netwerk dan niet.

Doz (1996, p.67-72, 74-75) deed een vergelijkend onderzoek naar allianties tussen bedrijven en constateerde dat netwerken zich evolutionair ontwikkelen, via een cyclus van terugkerende leerprocessen. In dit proces wordt het falen van netwerken vaak veroorzaakt door te strakke opdrachten van managers die geen ruimte laten voor professionals, te veel urgentie en een te sterke behoefte aan succes het bij topmanagement, leidend tot te hoge verwachtingen in het begin. Meer succes ontstaat wanneer er ruimte wordt gegeven aan enthousiaste en trekkende medewerkers in de partnerorganisaties (*autonomous championing*) én als de verwachtingen in het begin realistisch en flexibel zijn. De verklaring ligt voor een deel in de geleidelijkheid waarmee vertrouwen wordt opgebouwd, vanuit overzichtelijke situaties en acties (*small cooperative events*).

Human & Provan (2000, p. 349-352) vergeleken twee allianties van groepen bedrijven in de Amerikaanse houtverwerkingsindustrie (al genoemd in hoofdstuk 4). De ontwikkeling van netwerken kan zowel outside-in als inside-out plaatsvinden. Beide processen kunnen effectief zijn als er maar uiteindelijk een sterk onderling vertrouwen ontstaat. Outside-in ontwikkeling is

mogelijk door het creëren van formele netwerkstructuren die het netwerk als vorm en identiteit legitimeren en het onderlinge vertrouwen bevorderen. Een inside-out proces blijkt in de praktijk echter meer resultaat en continuïteit op te leveren omdat het meer gebaseerd is op de interacties tussen deelnemers en het daarin ontwikkelde vertrouwen tussen personen. Eerst moeten hierin angsten worden overwonnen en moeten de deelnemers leren om elkaar in nieuwe situaties te vertrouwen. Daarbij wordt een verruiming van de interacties tussen de deelnemers gelegitimeerd, die als steeds meer als gewenst en waardevol worden ervaren. Bij een proces inside-out gebeurt dat door de deelnemers zelf en is de samenwerking duurzamer dan bij een ontwikkelingsgang outside-in (p. 357-359).

De literatuur bevestigt het onderscheid tussen exogene en endogene ontwikkelingsprocessen, ook in hun effecten. De kernconstatering is dat intern vertrouwen en legitimatie de sleutel vormen voor resultaten. Deze groeien alleen geleidelijk. Exogene ontwikkelingsprocessen werken daarom minder goed dan endogene. Maar de experts hebben zich ook kritisch geuit over de endogene processen. Professionele blikvernuwing en solisme kunnen een drempel opwerpen tegen samenwerking, juist omdat deze zo afhankelijk is van de motivatie en inzet van professionals. In zo'n situatie lukt het niet om de samenwerking 'met eigen haren uit het moeras uit trekken' en zou toch een gedragsimpuls van buiten af nodig kunnen zijn. Ook in de literatuur wordt benadrukt dat *beide* processen voorkomen. De vraag is dan hoe de exogene en endogene gedragsimpulsen zich met elkaar verhouden.

18.3 Procesgangen conflicterend én complementair

Wat is de werking van een exogene, intentionele gedragsimpuls? Hiervoor is de mogelijkheid genoemd dat de gedragsimpulsen niet alleen verschillen in effectiviteit, maar ook dat ze elkaar ook nog kunnen verstoren. De intentionele gedragsimpuls is meer zichtbaar bij het falen van samenwerking, de activistische en verbindende gedragsimpulsen zijn manifester bij succes. De eerste gedragsimpuls is minder aanwezig als de andere gedragsimpulsen dat wel zijn. Dit suggereert dat de eerste en de laatste twee gedragsimpulsen elkaar enigszins uitsluiten. Ze leveren niet alleen andere resultaten op, maar staan ook in een spanningsverhouding met elkaar. Werken ze tegen elkaar in en treden ze daarom alleen achtereenvolgens op? Gaan ze moeilijk samen?

Wanneer ze deze vraag wordt voorgelegd reageren de geïnterviewde experts voor een deel instemmend. De verschillende processen staan inderdaad vaak los van elkaar. Dat vindt zijn oorzaak in het gegeven dat ze worden gedragen door verschillende actoren. Processen zijn geen abstracte krachten maar acties van mensen in hun eigen concrete contexten. In beginsel is samenwerking persoonsgebonden. Veel professionals onderhouden individuele netwerkjes met collega's in andere organisaties, zoals een huisarts met een specialist in een ziekenhuis of een gemeentelijke beleidsmedewerker met schooldirecteuren. Deze informele netwerkjes zijn individueel en kwetsbaar. Als mensen van baan veranderen zijn de contacten weg. Toch zijn deze relaties vaak de basis van nieuwe samenwerkingsverbanden. Die komen het beste op gang als samenwerking iets persoonlijks van de professionals blijft en wordt. Professionals hebben een tamelijk eenvoudig doel: missers voorkomen, effectiever werken, dienstverlening verbeteren. Dat laat zich eenduidig formuleren en organiseren. Als je daar ruimte voor biedt zal samenwerking zich ontplooiën.

De overheid en bestuurders daarentegen hebben een mix van strategische en tactische belangen. Samenwerking wordt vaak gewenst, kan ook grote voordelen opleveren, maar daarbinnen moeten de eigen beleidsterreinen en de eigen organisaties hun positie behouden. Deze belangen moeten verdedigd worden. Daarbinnen moeten ook nog weer andere doelen en deelbelangen tegen elkaar worden afgewogen. Dat is ook de gebruikelijke bestuurlijke opdracht en verantwoordelijkheid. In hun optreden in samenwerkingsverbanden zijn bestuurders daarom voorzichtig en vaak niet transparant. Ze houden manoeuvreerruimte en zijn terughoudend om zich vast te leggen. Dat geldt zeker voor 'smalle' bestuurders die sterk op hun eigen gebied of

instelling zijn gericht. Er is over het algemeen een gebrek aan brede, grensoverschrijdende bestuurders. Daarom moet het initiatief veelal van beneden komen.

Deze verschillen in posities en gedrag tussen professionals en bestuurders verklaren ook waarom de gedragsimpulsen conflicteren. De aanpak van bovenaf houdt vaak alleen maar in dat er visie en druk wordt uitgeoefend, maar dat er in de financiering en aansturing geen prikkels worden ingebouwd om samen te werken. De professionals worden dan passief. Veel druk van boven heeft als nadeel dat de partners afwachtend gaan worden en hierop gaan 'leunen'. Ze ervaren dat de verantwoordelijkheid en de handelingsruimte voor de samenwerking elders ligt en dat hun acties aan deze externe eisen moeten voldoen. In deze situatie belemmert druk van boven inderdaad initiatieven van onderaf.

Maar opnieuw noemen de experts hier de keerzijde van samenwerking tussen professionals. Initiatieven 'van binnen uit' moeten niet worden geïdealiseerd. Professionals zijn ijverig, deskundig, betrokken en gemotiveerd om resultaten te behalen, maar ze zijn vaak ook gericht op eigen vakgebied, onwetend en defensief tegenover andere specialismen, en soms weinig geneigd om nieuwe terreinen te verkennen. Ontbreekt pioniersgeest, dan kan het lang duren voordat de samenwerking 'van binnen uit' gestalte krijgt. De diverse disciplines zijn dan in een langdurig proces bezig om elkaar te leren kennen en vertrouwen in elkaar op te bouwen en voelen te weinig de noodzaak om samen de hand aan de ploeg te slaan. Professionele autonomie betekent dan: grenzen bewaken. De structurele verschillen tussen de organisaties hebben dan een verlamrend effect op de bereidheid tot gezamenlijk handelen. Een externe gedragsimpuls en enige druk van buiten is vaak nodig om het proces naar samenwerking te versnellen.

Het is dus onjuist om uit te gaan van een volledige strijdigheid van de twee gedragsimpulsen 'van buiten af' en 'van binnen uit'. De experts wijzen in meerderheid die tegenstelling af. *"Het is uiteindelijk toch een kip/ei situatie, samenwerking moet op meerdere niveaus gebeuren. Beide gedragsimpulsen hebben dus belang. "Zowel lineair top-down handelen als improviserend bottom-up handelen zijn nodig."* Het komt er dus op aan die gedragsimpulsen in een passende verhouding met elkaar te brengen. Soms is initiatief en druk van bovenaf nodig om een afwachtende houding van partners te doorbreken en soms zijn de op samenwerking gerichte interactieprocessen 'op de werkvloer' in het begin bepalend en is in een later stadium beleid nodig om het in te kaderen en voorwaarden voor continuïteit te scheppen. Maar de externe pressie moet beperkt blijven: *"Teveel druk van boven werkt niet. Je moet wel 'systeemdruk' leveren, er is dan weerstand maar er komt dan ook veel op gang. Druk van boven heeft als nadeel dat partners afwachtend gaan worden, hierop gaan 'leunen'. Dus: 'hard op de feiten, zacht op de processen' is de beste aanpak."* In eerste instantie is er vaak bij uitvoerende mensen verzet tegen initiatieven vanuit bestuur en management ('wat willen ze nu weer?'), maar daarna gaat men vaak wel mee. *"De strategie die je kiest is afhankelijk van de situatie, van buiten af en van binnen uit kunnen alle twee, het is niet zo'n tegenstelling. Je moet de twee processen verbinden, laten interacteren. Een start van boven kan ook, maar daarna moet je 'bottom-up' wel vertrouwen en resultaten opbouwen."* De experts herkennen de twee processen, maar spreken zich niet duidelijk uit voor een bepaalde volgorde van buiten af dan wel van binnen uit. Ze benadrukken de noodzaak van wisselwerking.

Ook in de onderzoeksliteratuur is een spanning te zien tussen de processen 'van binnen uit' en 'van buiten af'. Human en Provan (2000, p. 357) komen tot de conclusie dat het opbouwen van legitimiteit in samenwerking zowel outside-in als inside-out kan gebeuren, maar dat deze twee wegen niet tegelijkertijd kunnen worden bewandeld, althans niet bij een netwerk waarbij de deelnemers elkaar nog moeten leren kennen. Bij de start hiervan worden de verhoudingen en verwachtingen bepaald, en die richten zich óf op een trekkende instantie die min of meer buiten de deelnemers staat óf op de inzet van de deelnemers zelf. Kennelijk is het een keuze tussen het één of het ander, want na de start liggen de verwachtingen en het gedrag vast. Provan, Nakama, Veazie, Teufel-Shone & Huddleston (2003, p. 659) schetsen dat veel externe

steun netwerksucces kan ondermijnen doordat deelnemers dan minder geneigd zijn om tijd en energie te stoppen in het opbouwen van relaties. Milward en Provan (2004, p. 12) stellen dat top-down oplossingen van de overheid en opgelegde structuren contraproductief werken. Het is beter om alleen te 'dreigen' met overheidsingrijpen door netwerken vrij te laten zichzelf te organiseren met op de achtergrond de mogelijkheid dat de overheid meer gaat sturen als dat niet lukt. Deze situatie duiden ze aan als sturen '*in the shadow of hierarchy*'. Maar eerder stelden dezelfde auteurs (Provan en Milward 1995, p.25) dat een niet-gefragmenteerde sturing rechtstreeks vanuit de lokale overheid leidt tot grotere effectiviteit van netwerken. Dit werkt beter dan een sturing via een apart agentschap of via afzonderlijke overheidsorganen. Deze conclusie kwam wel voort uit een onderzoek naar netwerken die een zekere stabiliteit hadden bereikt, dus niet naar het ontwikkelingsproces aan het begin.

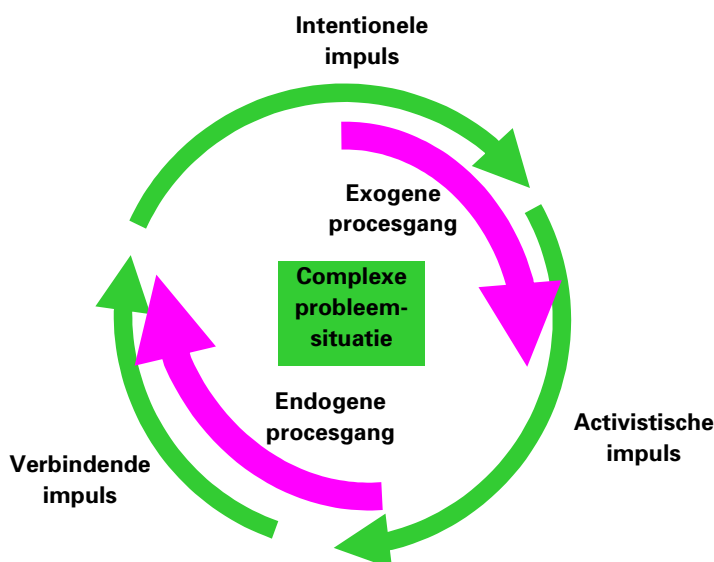
Ook op langere termijn blijft er een spanning bestaan tussen endogen en exogene processen, vooral als het gaat om *sturing*. In de afgelopen decennia zijn verschillende onderzoeken gedaan naar wat er gebeurt als samenwerking in grotere verbanden zich verder ontwikkelt. De meeste auteurs zien een geleidelijke intensivering en verduurzaming van de samenwerking. Ahuja en Carley (1998, p. 18-19) constateren dat in netwerksamenwerking na verloop van tijd een hiërarchie ontstaat, waarbij hiërarchie moet worden opgevat als een verschil in sturingsniveaus. Het gaat niet om getrapte gezagsverhoudingen maar om een gelaagd communicatiepatroon. Op meerdere niveaus spreken de partners met elkaar over uitvoering, taakverdeling en strategie. Opvallend is dat deze 'gehiërarchiseerde' overlegstructuur vooral ontstaat bij het gezamenlijke beheer van de middelen en bij de inhoudelijke afstemming tussen de deelnemende personen, en niet bij open vraagstukken ('design'). Daar blijft meer sprake van een horizontale, niet-hiërarchische afstemming. Provan, Nakama, Veazie, Teufel-Shone en Huddleston (2003, p. 648-653) komen ook tot de conclusie dat in de loop van de samenwerking tussen publieke partners de relaties toenemen, zowel in frequentie als in intensiteit (gegevens uitwisselen, cliënten verwijzen, middelen delen). Er treedt een verdichting op. Daarbij komt de lokale overheid op afstand terwijl bij de partners een sturende instantie aan invloed wint. Opmerkelijk is dat in hun onderzoek tegelijkertijd het vertrouwen tussen de partners daalt. Men gelooft wel steeds meer in samenwerking maar heeft minder waardering voor elkaar. De auteurs veronderstellen dat dit komt doordat ze elkaar beter leren kennen, ook in hun zwaktes. Ze vermoeden dat na verloop van tijd het vertrouwen weer groter kan worden als de zaken naar behoren lopen.

Uit de literatuur komt overwegend het beeld naar voren dat endogene processen 'van binnen uit' makkelijk worden doorkruist en krachteloos gemaakt door een exogeen proces 'van buiten af'. Het omgekeerde (endogeen belemmert exogeen) wordt niet expliciet gesignaleerd. Wel wordt duidelijk dat uiteindelijk beide processen voorkomen en kennelijk functioneel en complementair zijn. In de sturing wisselen de verschillende niveaus elkaar af. Ook in de private sector is deze spanningsverhouding gesignaleerd. Doz (1996, p. 67, 76-78) analyseert de ontwikkeling van bedrijfsallianties op de verhouding tussen het topmanagement als opdrachtgever en de projectmanagers die de samenwerking moeten invullen. Er is sprake van een opdracht aan het netwerk (task definition) die enerzijds duidelijk moet zijn en anderzijds flexibel. Er moet ruimte zijn voor bijstelling. De interface (samenwerkingsstructuur) tussen de uitvoerenden moet ook in balans zijn: niet te open en niet te gesloten. Dit lijkt analoog aan de opmerkingen van de experts dat waar bestaande samenwerking ontbreekt een 'outside in' benadering wel een eerste gedragsimpuls kan geven aan samenwerking, maar dat die samenwerking dan 'inside out' verder moet groeien zonder te veel bemoeienis van de buitenwereld. Een exogene start kan, maar een endogene voortzetting is dan gewenst. Maar mogelijk is later bij stabiele en 'rijpe' samenwerkingsverbanden een exogene aanpak ook weer effectief. Exogeen en endogeen wisselen elkaar mogelijk af.

18.4 Procesdilemma

Hierboven is het krachtenspel van condities in samenwerkingsverbanden in beeld gebracht en is geprobeerd daarin enige patronen te vinden. De primaire uitkomsten van het onderzoek zijn getoetst aan de ervaringen van experts en de literatuur. Exogene en endogene processen staan op gespannen voet met elkaar én ze vullen elkaar aan. Deze situatie is te beschouwen als een procesmatig dilemma. Beide processen zijn steeds aan de orde en zoeken naar evenwicht. Dit gebeurt in een pendelbeweging waarbij soms het ene en dan weer het andere proces de overhand heeft. Het evenwicht verschuift regelmatig.

FIGUUR 23: DYNAMISCH EVENWICHT TUSSEN EXOGENE EN ENDOGENE PROCESGANG



Dit inzicht is te gebruiken voor een ideaalbeeld van het ontstaan en de ontwikkeling van een samenwerkingsverband. Door de diepere verschillen tussen organisaties komen uitvoerende professionals onvoldoende tot samenwerking. Eén of enkelen van hen doorbreken dit en nemen het voortouw, bestuurders gaan er achter staan, er komt steun van overheid, bestuurders worden het eens over doelen en de uitvoerende professionals krijgen de moed en de ruimte om de samenwerking inhoud te geven. Idealiter vormen de partnerorganisaties een sturende kern, die als sturend knooppunt van de samenwerking functioneert. Wanneer die gezamenlijke sturing is gestabiliseerd wordt de relatie met de omgeving verstevigd, groeit de externe legitimatie en nemen de mogelijkheden toe om te sturen vanuit maatschappelijke knelpunten en prioriteiten.

Dit is een ideaalbeeld. Maar ook dit kan in zijn tegenbeeld verkeren. Er is dan sprake van een onopgelost dilemma. Diepe verschillen tussen organisaties maken de inhoudelijke uitvoerders terughoudend om tot elkaar te komen. De professionals koesteren hun autonomie, er is weinig energie voor activistische gedragsimpulsen. Door de overheid en bestuurders worden ambities en doelen geformuleerd en subsidies in het vooruitzicht gesteld. Maar hierdoor nemen de uitvoerende professionals juist een afwachtende houding in ten opzichte van hun superieuren en laten zij samenwerking achterwege wanneer daar niet dwingend om gevraagd wordt. Het uitblijven van initiatieven van binnenuit roept nog meer druk en acties op bij bestuurders, maar

deze pressie blokkeert des te sterker het eigen initiatief van de professionals. Hun inzet zakt weg en de samenwerking raakt op slot.

In het negatieve tegenbeeld staan de activiteiten dus tegenover elkaar en wordt het dilemma een 'harde' tegenstelling. In het ideaalbeeld wisselen de activiteiten elkaar af, het dilemma is er wel maar blijft 'vloeibaar'. *You bring a horse to the water and then you make it drink*. Wanneer bij de start van het samenwerkingsverband de processen in de juiste balans komen zetten de partners zich in beweging. Maar daarna doen zich toch weer keuzes voor en kan het nodig zijn de balans tussen de processen te wijzigen.

TUSSENSTAND 10

In de praktijk is weinig sprake van ontwikkelingsstrategieën voor samenwerkingsverbanden, dus dringt zich de vraag op of er sprake kan zijn van een effectieve samenhang tussen de drie beschreven gedragsimpulsen. De beste resultaten worden bereikt bij een voornamelijk endogene procesgang, waarbij het initiatief van binnen uit komt en het accent ligt op activistisch en verbindend gedrag. Dat endogene proces heeft overigens af en toe wel prikkels nodig van buiten af, in de vorm van beleid en faciliteiten. Overheerst het laatste, dan gaat het om een exogene procesgang. Die geeft minder resultaat, maar is tegelijkertijd wel aanvullend op de endogene procesgang.

Samenwerking heeft meer resultaat bij een endogene 'inside-out' procesgang dan bij een exogene 'outside-in' procesgang, maar er is wel een dynamisch evenwicht nodig tussen de twee procesgangen.

Met deze conclusie wordt de analyse van de verbanden tussen de gevonden condities afgesloten. Er is nu zicht ontstaan op de belangrijkste kenmerken van het ontwikkelingsverloop van samenwerkingsverbanden in de vorm van meerdere concepten en modellen. Het gaat er nu om te bezien hoe deze modellen zijn te benutten voor de maatschappelijke praktijk.

DEEL V: CONCLUSIES

In het laatste gedeelte van de studie wordt de uitgevoerde analyse gebruikt om mogelijke interventies te formuleren. In hoofdstuk 19 wordt met de geformuleerde concepten een ontwikkelingsagenda opgesteld, die in de hoofdstukken 20 en 21 wordt toegepast op mogelijke strategieën om samenwerkingsverbanden te ontwikkelen. Hoofdstuk 22 confronteert de uitkomsten van het onderzoek met algemene thema's en opvattingen in de literatuur. Daarbij hoort ook een blik op de beperkingen van dit onderzoek en uitzicht op verdere vragen. De conclusies worden afgesloten met een epiloog (hoofdstuk 23) over de lessen voor de belangrijkste maatschappelijke actoren in samenwerkingsverbanden: de overheid, de partners en de uitvoerende professionals.

19 Interventies voor de ontwikkeling van samenwerking

Dit hoofdstuk in het kort:

- Samenwerkingsresultaat wordt bepaald door groepsbinding en die wordt opgebouwd via gezamenlijke actie. Hiervan uitgaande moet de opbouw van de inhoudelijke activiteiten van een samenwerkingsverband het ontwikkelingsproces volgen in de vorm van een exploratieve strategie
- Op korte termijn zijn succesvolle interventies: creëren van consensus over concrete resultaten, vormen van een uitvoerend team met een praktische taakopdracht en het afronden van onderhandelingen tussen partners
- Op lange termijn bestaan succesvolle interventies uit het opbouwen van een krachtige verticale communicatie en een sluitende overlegstructuur, het opzetten van een gecombineerde productieorganisatie en het duurzaam reguleren van de belangen

In de afgelopen hoofdstukken zijn cases gepresenteerd, condities geïnventariseerd, de stadia en de ontwikkelingscyclus van samenwerkingsverbanden beschreven, invloedverschuivingen aangeduid, belangen van actoren geïnventariseerd, gedragsimpulsen ten tonele gevoerd, een conflict tussen onderhandelen en samenwerken geschetst en tenslotte een spanning tussen een exogene en een endogene procesgangesignaleerd. Door de meeste van deze elementen heen speelt de wisselwerking tussen intentie, actie en verbinding. Hoe verhouden deze factoren zich nu en kunnen is daaruit ook lering te trekken voor een gerichte beïnvloeding van het ontwikkelingsverloop van samenwerkingsverbanden?

De kracht van samenwerkingsverbanden schuilt in de energie uit gedragsimpulsen die zijn getypeerd als intentioneel, activistisch en verbindend. Deze drie impulsen zijn te gebruiken als hefboomen om samenwerking op gang te krijgen en er meer resultaat uit te halen. Uiteindelijk kan dit leiden tot meer maatschappelijk effect. In dit hoofdstuk worden de inzichten in het ontwikkelingsverloop toegepast op de gewenste dynamiek en de manieren om die te beïnvloeden. Elke impuls geeft mogelijkheden tot interventies om samenwerking positief te beïnvloeden. Er zijn interventies op de korte termijn, om een samenwerkingsverband op gang te brengen, en op de lange termijn, om dat verband verder te ontwikkelen en te verstevigen. De twee caseonderzoeken en de expertinterviews hebben een beeld opgeleverd van interventies die de krachtigste uitdrukking zijn van de drie genoemde impulsen en dus de meeste energie bij de partners genereren.

19.1 Interacties als uitgangspunt

De drie beschreven gedragsimpulsen hebben elk een ander effect op het resultaat van samenwerkingsverbanden. Dit laat zich als volgt samenvatten:

- de intentionele impuls schept *voorwaarden* voor samenwerking
- de activistische impuls bepaalt de *praktische resultaten op korte termijn*
- de verbindende impuls bepaalt de *duurzame resultaten op lange termijn*.

Resultaat wordt bepaald door groepsbinding en die wordt opgebouwd via gezamenlijke actie. Deze intrinsieke motieven en interacties in overzichtelijke groepen zijn dus doorslaggevend voor het succes van samenwerkingsverbanden. Indien dit voorop wordt gesteld moeten in de aanpak twee principes worden gevolgd.

Inhoud volgt interacties

Als samenwerking vooral vrucht afwerpt bij gunstige interacties moeten die interacties ook het uitgangspunt zijn bij het ontwikkelen van samenwerkingsverbanden. Inhoudelijke problemen en strategieën moeten passend worden gemaakt bij de haalbare consensus en de beschikbare pionierskwaliteiten. Strategische opgaven worden ingeperkt tot of opgedeeld in praktisch haalbare opdrachten voor pioniersteams. Naar mate deze teams greep krijgen op hun opdracht en groeien in hun probleemoplossend vermogen kan deze opdracht worden verruimd. Zo wordt de inhoudelijke (beleids)agenda geleidelijk ingevuld via zich versterkende teams. Dat betekent dat inhoudelijke prioriteiten zich schikken naar wat procesmatig kan. De prioriteiten komen aan de orde als het proces er aan toe is en dat kan er toe leiden dat een inhoudelijk knelpunt pas kan worden aangepakt nadat andere, wellicht meer eenvoudige opgaven worden beheerst.

Exploratieve strategie

Interacties worden primair ontwikkeld met een procesregie. Deze procesregie richt zich op het optimaliseren van de procesgang zoals beschreven in het vorige hoofdstuk. Dit begint met het creëren van situaties met concrete uitdagingen, consensus en pionierskwaliteiten. Het gaat om een actieve procesregie, die niet wacht tot deze situaties zich aandienen maar deze opzoekt en mede construeert. Dit kan door concrete opdrachten te formuleren, praktische consensus tot stand te brengen en de personele capaciteiten van partners aan te vullen met projectleiders of inhoudelijke pioniers. Dit is een *exploratieve strategie*: ze richt zich op het op gang brengen van initiatieven in situaties met een samenwerkingspotentie, waarbij de groei van het 'lokale' probleemoplossende vermogen maatgevend is. De potenties worden in beeld gebracht en tot ontplooiing gebracht. De inhoudelijke agenda wordt zo geleidelijk vanuit deze initiatieven ingevuld.

Vanuit deze twee principes zijn de drie gedragsimpulsen te concretiseren als richtlijnen voor een ontwikkelingsaanpak. Elke gedragsimpuls kan worden ingevuld met interventies. Dit zijn handelingen van een instantie of actor die verantwoordelijk is voor de ontwikkeling van een samenwerkingsverband, zoals een overheid, een bestuurlijk platform of een procesregisseur.

19.2 Intentionele impuls: stel doelen en verbind de actoren

In een intentionele impuls ontstaat energie tussen de partners via een 'gezamenlijk willen'. Het gaat om een reflexieve activiteit, een gezamenlijke oriëntatie op samenwerking, maar nog geen effectieve realisatie daarvan. In de praktijk manifesteert dit zich in het stellen van gezamenlijke doelen en het creëren van financiële en logistieke voorwaarden voor de samenwerking. Dit gebeurt meestal in de vorm van een beleidsdialoog, waarin vooral de overheid, bestuurders en managers op meerdere niveaus gesprekken met elkaar voeren over doelen, voorwaarden en inbreng van elke organisatie. Die dialoog wordt gevoerd aan het begin van de samenwerking, maar keert van tijd tot tijd weer terug, als verbreding en verdieping aan de orde is.

Bij de start van een samenwerkingsverband gaat het om het focussen van de samenwerking op een aantrekkelijk én haalbaar doel. De kunst is om gezamenlijke ambities te laten ontstaan tussen bestuurders en managers, zodat ze bereid zijn om zich samen sterk te maken voor de voortgang.

Interventie op korte termijn:

- De gezamenlijke doelen en de financiële en logistieke voorwaarden voor samenwerking worden overeengekomen in een *consensus over concrete resultaten*, doorgaans geformuleerd in een *samenwerkingsovereenkomst* tussen de partners. Deze werkt alleen goed wanneer deze de samenwerking richt en afgrenst, dus een duidelijke focus aanbrengt en zich dus niet verliest in te algemene ambities. Een dergelijke overeenkomst is zo een belangrijke intentionele stap, een bestuurlijk onomkeerbaar moment waarop de partners wederzijds verplichtingen aangaan. Dat werkt des te beter naar mate de overeenkomst ook passages bevat waarin wordt aangegeven wat het

nuttige effect van de samenwerking moet zijn en wat elke partner daartoe 'levert', uitgedrukt in activiteiten, functies en personele capaciteit. Daarmee zijn ook de tussenresultaten en de voortgang van de samenwerking te toetsen in de vorm van kritische (tussen)evaluaties.

Op lange termijn ontwikkelt een samenwerkingsverband zich verder doordat de actoren elkaars handelen beïnvloeden via kernrollen op meerdere niveaus (zie hoofdstuk 15, paragraaf 15.7). De overheid definieert de problemen, bestuurders sturen, managers structureren, professionals handelen, regisseurs verbinden en burgers informeren. Het verder helpen van de samenwerking via onderlinge beïnvloeding gebeurt vanuit alle kernrollen. Bij effectieve samenwerkingsverbanden zijn de genoemde actoren wisselend 'aan zet' en daarmee verschuift ook regelmatig de invloed van de verschillende niveaus, op strategisch, tactisch en operationeel niveau. Dit lukt des te beter wanneer deze niveaus helder met elkaar communiceren. In die communicatie corrigeren beleid en uitvoering elkaar regelmatig. Overheid, bestuurders, managers, regisseurs, professionals en burgers spelen dan op elkaar in.

Op lange termijn houdt dit in dat de actoren het dilemma (hoofdstuk 18) hanteren van een afwisseling tussen een procesgang van buiten af (top-down) en van binnen uit (bottom-up). In essentie: professionals en partnerorganisaties vanuit hun inhoudelijke ambities het initiatief laten nemen en dit periodiek bijsturen vanuit beleid en middelen.

Interventies op lange termijn:

- Voor het sturen van de samenwerking zijn overlegsituaties nodig op meerdere niveaus: stuurgroep, projectgroep en uitvoeringsteams. Deze organen moeten elkaar steeds beïnvloeden. Alleen dan kan het in hoofdstuk 18 genoemde procesdilemma worden gehanteerd. Het gaat dus om een *sluitende overlegstructuur en verticale communicatie* zodat de sturingsniveaus worden verbonden. Het kan jaren duren voordat de communicatie op en tussen al deze niveaus redelijk verloopt. Geduld en doorzettingsvermogen zijn essentieel. In de praktijk zijn de niveaus vaak slecht verbonden, dus worden in de diverse gremia andere gesprekken gevoerd die langs elkaar heen schieten en deelnemers desoriënteren. Nodig zijn dus open overleg op de diverse niveaus en communicatie die op elkaar inhaakt. Ketenregisseurs en kwartiermakers moeten niet alleen de partners verbinden (horizontaal) maar ook de diverse platforms (verticaal).

Deze interventie richt zich op de sturing van het samenwerkingsverband. Hun effect is dat de samenwerking meer robuust wordt en minder afhankelijk van tijdelijke successen.

19.3 Activistische impuls: leg een stevige werkvloer

Een activistische impuls tussen partners roept energie op in een 'gezamenlijk handelen'. Dit probleemoplossend optreden werkt direct door in het resultaatniveau van de samenwerking. Succesvolle samenwerkingsverbanden beginnen al vroeg met het op gang brengen van praktisch en resultaatgericht handelen van uitvoerende professionals, zodat collegialiteit, handelingsplezier en durf bij de uitvoerende professionals ontstaat. Bij de doorontwikkeling en groei van het samenwerkingsverband verschuift dit handelingsplezier naar gezamenlijke werkrouines die hun waarde bewezen hebben en een effectieve uitvoeringsorganisatie.

Op korte termijn is het dus de kunst om zo snel mogelijk een vorm te vinden voor de praktische uitvoering van de samenwerking en de daarop gerichte sturing. Het gaat om pionieren, met alle aantrekkelijke kanten daarvan. Dus: een grensverleggende opdracht, mensen met durf, ruime middelen en de mogelijkheid om te kunnen scoren op bijzondere prestaties.

Interventie op korte termijn:

- De eerste stap is het formeren van een *uitvoeringsteam* met een duidelijke trekker of regisseur. Doorgaans is dit een kleine groep pioniers die bereid is de spits af te bijten. Die professionals moeten wel voldoende zijn toegerust met pionierskwaliteiten, beschikbare uren (vaak een probleem bij pioniers!) en een stevig mandaat. Het gaat om het opstarten van een kleine toegewijde projectorganisatie die eerste resultaten boekt. Belangrijk daarbij is dat dit team een *realistische taakopdracht* krijgt, die in een overzichtelijke periode kan worden bereikt. Het gevaar is hier dat de agenda van het team wordt overladen met allerlei beleidsambities en maatschappelijke knelpunten zodat de pioniers nauwelijks kunnen slagen. Bestuurders en managers moeten daarom de taakopdracht aan het team voorlopig even loskoppelen van hun verdere wensen. Het gaat er nu eerst om handelingsenergie op te wekken en dat kan alleen maar als het team binnen een paar maanden tot resultaat kan komen.

Op lange termijn wordt de gezamenlijke uitvoering van de partners beter geborgd als een bedrijfsmatige rationaliteit in de samenwerking wordt gebracht. In de publieke dienstverlening vormen samenwerkingsverbanden ook productieorganisaties en dat is te concretiseren in operationele werkprocessen. Deze geven inhoud en structuur aan de samenwerking en dat helpt om wazige discussies over taken en verantwoordelijkheden om te zetten in praktische vragen en bedrijfsmatige oplossingen. Dit lijkt voor de hand te liggen maar toch blijven partners vaak lang bezig met structuren in de vorm van taken en bevoegdheden terwijl het creëren van een *gezamenlijk werkproces* meer energie oproept. Doelmatigheid dwingt, bedrijfsmatigheid ontucht. Wanneer overheid en bestuurders overeenstemming hebben over de aan te pakken problemen kan dat het uitgangspunt zijn voor het ontwerp van een werkorganisatie. Daarmee is de 'werkvloer' van het samenwerkingsverband gelegd.

Interventies op lange termijn:

- Rondom het pioniersteam en de overlegsituaties die daarbij zijn opgebouwd wordt nu een *gecombineerde productieorganisatie* opgezet. Werkprocessen van partnerorganisaties worden met elkaar verbonden in een proces van organisatieverandering. Er komen meer overdrachtsafspraken, op elkaar afgestemde informatiesystemen, een privacyconvenant en gekoppelde procedures en methoden van de moederorganisaties. Deze overgang is bijvoorbeeld zichtbaar in het veiligheidsbeleid van gemeenten en justitie, waar allerlei vormen van casusoverleg over verslaafde veelplegers en risicojongeren steeds meer worden ondergebracht in de werkorganisatie van een veiligheidshuis. Daarbinnen vindt nog steeds dat casusoverleg plaats, maar nu ingebed in en ondersteund door allerlei dagelijkse briefings tussen de diverse professionals en een administratieve ondersteuning. Naar mate de routines beter worden wordt steeds meer casuïstiek via deze dagelijkse werkprocessen afgehandeld.

Deze interventie op lange termijn probeert de handelingsenergie van de activistische impuls te continueren in handzame routines. Dit biedt weer de mogelijkheid om nieuwe knelpunten op te pakken en daarmee de pioniersgeest en het handelingsplezier steeds opnieuw te activeren.

19.4 Verbindende impuls: reguleer de belangen

Samenwerking vraagt om inzet, energie en openheid tussen de partners. Dat is de kern van de verbindende impuls, de 'ontmoetingsenergie' die voortkomt uit banden en loyaliteit tussen mensen. Een voorwaarde daarvoor is terugdringen van domeingedrag, rust in het belangenspel en dus het afronden van onderhandelingen. Complexe omgevingen roepen echter tegelijkertijd onderhandelingsgedrag én samenwerkingsgedrag op. De betrokkenen hebben de taak om deze strijdigheid aan te voelen en om te buigen. De wrijving tussen onderhandelen en samenwerken wordt vaak wel waargenomen, doorgaans ook besproken (vooral in de wandelgangen) maar wordt zelden als een aangrijpingspunt voor interventie gezien. Het is niet de gedragslaag waarop men elkaar doorgaans aanspreekt. Soms wordt domeingedrag ook beschouwd als een

onvermijdelijk fenomeen, persoonsgebonden expressies waar toch niets aan te doen is. Het gevolg is dat dit gedrag zijn eigen weg gaat. Interventies moeten zich dus richten op een *creëren van een belangenbalans* door bij het bepalen van het maatschappelijke doel van de samenwerking ook rekening te houden met de belangen van de partners en daarover een akkoord te bereiken. Daarna wordt de beweging naar samenwerking pas echt gemaakt als op de verschillende niveaus de teams aan de slag gaan.

Wat betekent dit nu op korte termijn? Bij een startende samenwerking is er vaak nog veel onduidelijkheid over doelen, de belangen van de partners en de omvang en inzet van de samenwerking. Er moet dus helderheid komen over het speelveld en de belangen van de partners, kortom: rust in het belangenspel. Pas wanneer de deelnemers niet meer bezig zijn hun domeinen veilig te stellen hebben ze oog en aandacht voor wat hen bindt en durven ze ook invloed te geven en te nemen (zie hoofdstuk 17).

Interventie op korte termijn:

- De spanning tussen de belangen kan beheersbaar worden gemaakt door het *afronden van onderhandelingen* tussen de partners. Dit kan gebeuren door hun belangen helder te krijgen en na te gaan of wederzijds voordelen te behalen zijn. Pijnpunten kunnen worden weggemasseerd met kleine concessies of extra middelen. Soms moet consensus worden afgedwongen door een sturend initiatief, eventueel via crisis of conflict en in het uiterste geval het vertrek van personen. Dit onderhandelingspel vindt voor een groot deel impliciet en informeel plaats, maar kost toch veel vergaderingen en overlegtijd. Vaak is het de verborgen agenda onder de schijnbaar constructieve en bereidwillige discussies over een af te sluiten samenwerkingsovereenkomst. De kern van de interventie is om na te gaan waar de pijn zit, of de gewenste voordelen. Dat is vaak een kwestie van zoeken. Partners kunnen bijvoorbeeld huiverig zijn om gegevens over cliënten uit te wisselen vanwege hun privacy, terwijl ze eigenlijk bang zijn de greep op hun klantenstroom (en inkomen) te verliezen. Een privacyconvenant is dan niet genoeg, het moet ook duidelijk worden om hoeveel cliënten het gaat en hoe de stroom redelijk op niveau kan blijven.

Eigenlijk is de interventie op korte termijn vooral het wegnemen van belemmeringen door het inperken van domeingedrag. Maar met het afronden van onderhandelingen zijn de belangen en de fricties daartussen niet definitief 'geregeld'. Van tijd tot tijd zullen de belangenverschillen weer opspelen. Op langere termijn moet daarom worden geïnvesteerd in hechte relaties en het opbouwen van onderlinge afhankelijkheden tussen de partners. Samenwerkingsbelangen zullen dan voorrang krijgen boven deelbelangen, zodat samenwerking een diepere doorwerking heeft. Essentieel is dan dat er een manier wordt gevonden om *steeds opnieuw te onderhandelen*, namelijk als de voortschrijdende samenwerking leidt tot nieuwe taken of veranderende werkprocessen, en daarmee ook tot een taakverschuiving tussen de partners.

Interventie op lange termijn:

- Er moet een formule worden ontwikkeld die het mogelijk maakt periodiek te komen tot een *duurzame belangenregulering* bij een periodieke herschikking van activiteiten. Samenwerkingsverbanden zijn dynamisch en juist het succes van samenwerking kan betekenen dat de één wint en de ander verliest. In de keten van werk en inkomen kan een succesvolle trajectbemiddeling door meerdere partners tot gevolg hebben dat de uitkeringsactiviteiten verminderen en de meer ingewikkelde toeleiding naar arbeid groeit. Zijn uitkeringsambtenaren om te scholen tot arbeidsbemiddelaars? Vergelijkbare verschuivingen kunnen optreden tussen repressie en preventie in de veiligheidsketen. Dat raakt het werkpakket en soms ook de inkomsten van partners. Dit is maar één van de voorbeelden van belangenverschillen in 'rijpere' samenwerkingsverbanden. Ook de toenemende kosten van een netwerk of het uitbreiden van de samenwerking met nieuwe taken en opdrachten van de overheid kan gevoelig liggen. De kunst is om

steeds weer een taakverdeling en verdelingssleutels te bedenken die voor elke partner leidt tot een redelijke balans van kosten en baten.

Dit zijn 'verbindende' interventies. Ze garanderen geen inhoudelijk resultaat maar creëren wel een algemeen gunstig klimaat voor het ontwikkelen van een samenwerkingsverband.

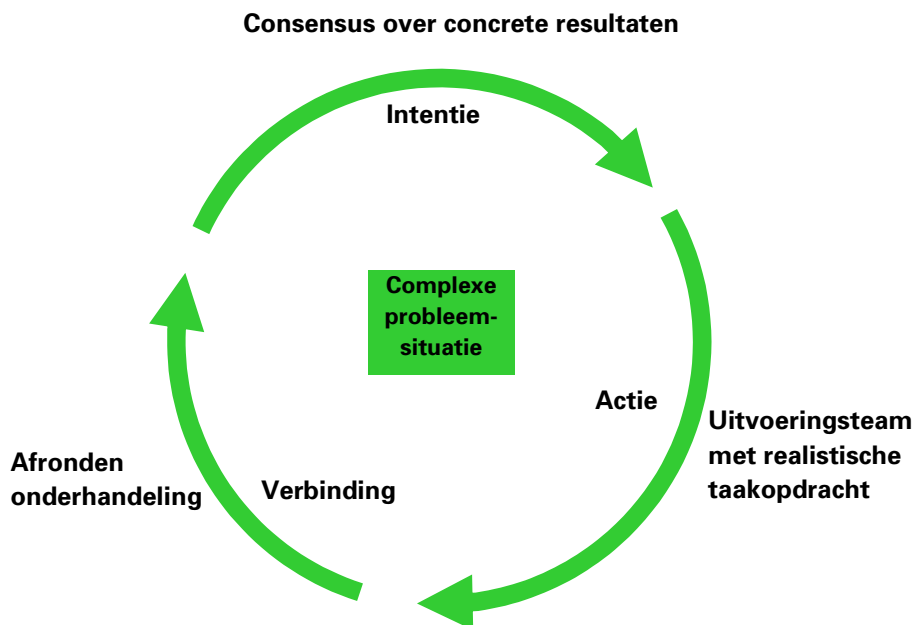
19.5 Interventies op korte en lange termijn

De genoemde interventies vormen cruciale aangrijpingspunten voor het beïnvloeden van het ontwikkelingsverloop van samenwerkingsverbanden. Deze beïnvloeding moet vanuit alle drie impulsen plaatsvinden om te zorgen dat er genoeg energie vrijkomt en de samenwerking ook tot resultaat leidt. Een interventieprogramma met deze breedte maakt gebruik van de belangrijkste vormen van dynamiek in samenwerkingsverbanden. Tussen de interventies bestaat geen volgorde en elke situatie vraagt om een andere mix van interventies. Belangrijk is wel dat de drie impulsen en de bijbehorende interventies nauw op elkaar betrokken blijven. Dit voorkomt stagnaties, zoals in het vorige hoofdstuk naar voren kwam. Stagnaties treden immers op bij de 'zwakke plekken' in de raakvlakken tussen de impulsen. Dit is een essentiële en subtiele voorwaarde voor een brede ontwikkelingsaanpak voor samenwerkingsverbanden.

Interventies kunnen plaatsvinden op korte of op lange termijn. Op korte termijn dragen ze bij aan het starten van een samenwerkingsverband. Op lange termijn geven ze een impuls aan de doorontwikkeling. Korte termijn-interventies zijn overzichtelijk en met beperkte inspanning uit te voeren. Lange termijn-interventies vereisen meer overzicht en greep op de situatie.

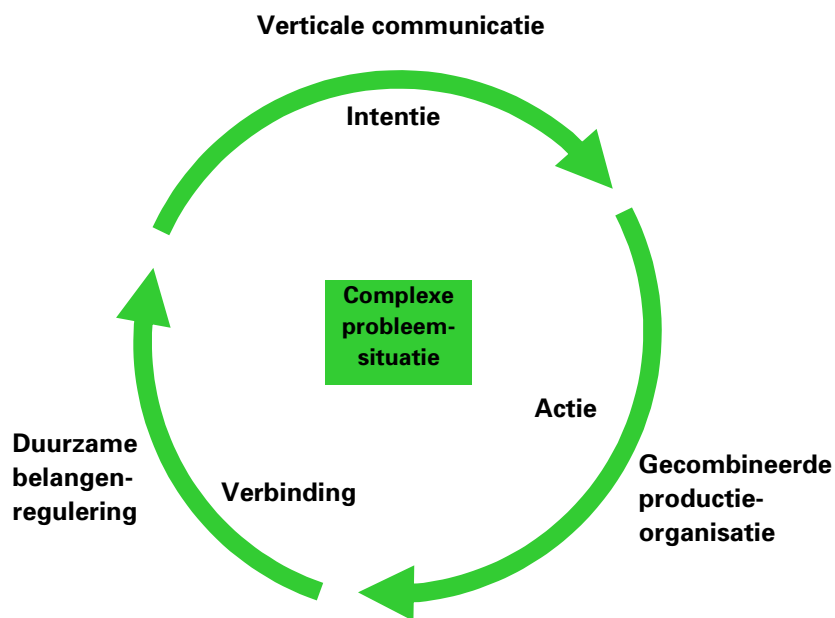
Op korte termijn definiëren concrete doelen het speelveld voor het praktische samenspel in een uitvoeringsteam van de professionals. Een afronding van de onderhandelingen tussen de partners is nodig om dat speelveld *for the time being* 'belangenvrij' te maken. Het gaat om één samenhangend interventieprogramma (zie figuur).

FIGUUR 24: SAMENHANGENDE INTERVENTIES OP KORTE TERMIJN



Dat 'op elkaar ingrijpen' wordt op langere termijn steeds belangrijker. Sterker nog: de drie soorten interventies worden verbreed en daarbij inhoudelijk steeds meer op elkaar betrokken. Een sluitende overlegstructuur geeft sturing aan een gecombineerde productieorganisatie op basis van een duurzame belangenregulering. De gezamenlijke doelen van het begin zijn dus uitgegroeid tot een gezamenlijke aansturing van een meer complexe uitvoeringsorganisatie, die ook niet zonder deze overlegstructuur zou kunnen functioneren. Daarbinnen is men gewend om af en toe optredende belangenverschillen uit te onderhandelen (zie figuur).

FIGUUR 25: SAMENHANGENDE INTERVENTIES OP LANGE TERMIJN



Uitgaande van de drie impulsen zijn dus interventies op korte en lange termijn te benoemen. Op korte termijn gaat het om redelijk concrete acties en op lange termijn om bredere, meer omvattende ingrepen. Ze liggen wel in elkaars verlengde (zie schema).

SCHEMA 35: INTERVENTIES OP KORTE EN LANGE TERMIJN

IMPULSEN EN TE BEREIKEN EFFECTEN	INTERVENTIES KORTE TERMIJN	INTERVENTIES LANGE TERMIJN
<p>Intentionele impuls: 'Stel doelen en verbind de actoren'</p> <p>Focussen van de samenwerking op een aantrekkelijk én haalbaar doel</p>	<p>Consensus creëren over concrete resultaten in een samenwerkingsovereenkomst met 'leveringsafspraken'</p>	<p>Sluitende overlegstructuur en verticale communicatie, verbinden van sturingsniveaus</p>
<p>Activistische impuls: 'Leg een stevige werkvloer'</p> <p>Op gang brengen van praktisch, uitvoerend handelen van de professionals</p>	<p>Uitvoeringsteam formeren met een realistische taakopdracht en een duidelijke 'trekker'</p>	<p>Opbouw van gecombineerde productieorganisatie en een vervlechting van organisaties van de partners</p>
<p>Verbindende impuls: 'Reguleer de belangen'</p> <p>Creëren van rust in het belangenspel en van een stabiel speelveld</p>	<p>Afronden onderhandelingen tussen partners via concessies, een sturend initiatief, soms crisis of vertrek van personen.</p>	<p>Duurzame belangenregulering, tussen partners door periodiekeerschikking van activiteiten.</p>

19.6 Conclusie

Succesvolle samenwerking wordt voortgedreven door algemene gedragsimpulsen in groepen mensen. De energie zit in intenties, acties en verbinding. Samenwerking slaat zijn vleugels uit wanneer deze drie gedragsimpulsen op elkaar aansluiten. Daaruit is een agenda voor interventies af te leiden die in dit hoofdstuk is uitgewerkt. Deze agenda is geen checklist met actiepunten die achtereenvolgens zijn af te lopen. De drie impulsen en de daarbij behorende interventies spelen op ieder moment, zodat de interventiecyclus bij elke impuls kan starten. Vanuit beleid en besluitvorming geredeneerd is de volgorde: intentie, actie en verbinding. Maar in de wirwar van allerlei belangen en acties, tegen de achtergrond van een doorgaans ingewikkelde historie van hele en halve samenwerking tussen de partijen, is het soms beter om fris te beginnen vanuit een andere gedragsimpuls. Een praktisch project om energie uit het *hands on* bezig zijn te halen. Informele bijeenkomsten en activiteiten om de relaties te versterken. De praktische vormen kunnen variëren, maar het gaat er vooral om de drie impulsen steeds weer aan elkaar te verbinden.

TUSSENSTAND 11

Het onderzoek en de analyses hebben een groot aantal condities en concepten opgeleverd, die het ontwikkelingsverloop van samenwerkingsverbanden verhelderen. Kunnen we nu hieruit leren voor het opzetten van een ontwikkelingsstrategie? De cases geven hiervoor nauwelijks aanwijzingen.

Toch is het de vraag wat de studie nu betekent voor de beleidspraktijk. In dit hoofdstuk is daarom een punt gezet achter het analyseren van condities en concepten en is de blik nu gericht op knooppunten in het ontwikkelingsverloop van samenwerking die zich lenen voor beïnvloeding. Wat hoort op de ontwikkelingsagenda?

Samenwerkingsresultaat wordt bepaald door groepsbinding en die wordt opgebouwd via gezamenlijke actie. Vanuit deze intrinsieke motieven kunnen twee principes voor het stimuleren van de ontwikkeling van samenwerkingsverbanden worden afgeleid:

Samenwerking zal meer resultaat opleveren wanneer inhoudelijke problemen en opgaven passend worden gemaakt bij de gewenste procesgang en daarbij behorende condities zoals haalbare consensus en de beschikbare pionierskwaliteiten.

Samenwerking zal meer resultaat opleveren bij een exploratieve strategie, die zich richt op het opzoeken en creëren van situaties met gunstige procescondities.

Vanuit deze principes zijn interventies voor de strategische ontwikkelingsagenda te noemen. De manier waarop deze onderwerpen moeten worden beïnvloed hangt af van het type gedrag waarvan ze een uitdrukking zijn.

Succesvolle samenwerkingsverbanden worden gestimuleerd door de volgende interventies:

- focussen van de samenwerking op een aantrekkelijk én haalbaar doel door het creëren van consensus over concrete resultaten
- het realiseren van een sluitende verticale communicatie en overlegstructuur tussen de niveaus
- op gang brengen van praktisch, uitvoerend handelen van de professionals door het instellen van een uitvoeringsteam met een realistische resultaatopdracht
- vervolgens het opzetten van een gecombineerde productieorganisatie
- creëren van rust in het belangenspel en van een stabiel speelveld door het afronden van onderhandelingen
- duurzaam reguleren van belangen.

Met deze inventarisatie is een wending gemaakt naar het meer probleemoplossende gedeelte van de studie. Hoe kunnen nu de actoren een ontwikkelingsstrategie voor hun samenwerking vorm geven? In het komende hoofdstuk wordt nagegaan wat uit het onderzoek naar voren is gekomen en hoe de ontwikkelingsagenda van dit hoofdstuk strategisch kan werken.

20 Ontwikkelingsscenario's: sturende overheid en maatschappelijke coalities

Dit hoofdstuk in het kort:

- Inperking van het doel van samenwerking ('minder maar beter') is een oplossing om resultaat te bereiken maar schiet te kort bij het aanpakken van complexe vraagstukken
- Een ontwikkelingsscenario met het primaat van een sturende overheid heeft het voordeel van een stevig initiatief en gecentraliseerde coördinatie, maar leidt tot reactief gedrag bij de partners
- Een ontwikkelingsscenario met het primaat van sturing bij de maatschappelijke partners mobiliseert meer energie en creativiteit, maar is ook afhankelijk van hun belangen en compromissen
- Voor complexe vraagstukken is op lange termijn het tweede scenario meer bruikbaar met een correctie vanuit het eerste
- De twee scenario's zijn te verenigen door interventies op drie soorten gedrag in de vorm van een gezamenlijk werkproces, het creëren van een actorenstelsel en het vinden van een belangenbalans tussen maatschappelijke doelen en organisatiebelangen

Complexe maatschappelijke vraagstukken vragen om samenhangende dienstverlening. In de eerste hoofdstukken is de veronderstelling gedaan dat samenwerking de beste weg is om deze samenhang te creëren, meer dan marktwerking of hiërarchische sturing vanuit de overheid. Is er nu een ontwikkelingsstrategie te formuleren voor samenwerkingsverbanden? Expliciete ontwikkelingsstrategieën over de breedte zijn niet aangetroffen. In het vorige hoofdstuk is op grond van de gevonden condities en dynamiek onderwerpen en inventarisatie gemaakt van mogelijke interventies voor de ontwikkeling. Maar die interventies vormen een verzameling acties en zijn nog geen ontwikkelingsstrategie in de zin van een omvattende benadering en beïnvloeding van de partners om tot effectieve samenwerking te komen. Geeft het onderzoek indicaties voor een dergelijke strategie?

20.1 Minimalisme versus opschaling van samenwerking

Het doel van onderzoek was om de condities te verhelderen die leiden tot resultaten van samenwerkingsverbanden bij het aanpakken van complexe problemen. Die condities zijn aangetroffen in het ontwikkelingsverloop. De dynamiek van dit ontwikkelingsverloop is echter gevarieerd en weerbarstig, dus moet een strategie daar vorm aan geven. In de strategie worden ontwikkelingsverloop en gewenste resultaten met elkaar verbonden en tegen elkaar afgewogen. Ze moeten op elkaar zijn afgestemd. Dat kan ook betekenen dat de reikwijdte van samenwerking beperkt wordt. Deze suggestie wordt gedaan door meerdere van de in het onderzoek geïnterviewde experts. Hen werd gevraagd of er grenzen zijn aan de prestaties die van samenwerkingsverbanden kunnen worden verwacht. Ligt samenwerking soms minder voor de hand als het gaat om lastige problemen? Hun antwoorden lopen uiteen. Ze zijn te rubriceren in twee categorieën.

Een deel van de experts stelt dat er in beginsel geen grenzen zijn en dat samenwerking altijd mogelijk is. Natuurlijk zijn er institutionele verschillen die samenwerkingsverbanden remmen,

maar dat is te beschouwen als een 'natuurlijk gegeven' in de publieke sector. Meerdere experts maakten de observatie dat de publieke sector in de afgelopen decennia een sterke groei heeft laten zien van professioneel-specialistische organisaties, gericht op eigen domeinen. Het is dan onvermijdelijk dat samenwerking daartussen nu een lastige opgave vormt. In beginsel is die situatie ook acceptabel. Er is nu eenmaal een spanning tussen specialisme en generalisme. De taakscheiding tussen instellingen houdt ook in dat deze zich kunnen concentreren op hun kerntaken. De maatschappij heeft op grote schaal de vruchten geplukt van gespecialiseerde zorg, onderwijs en andere publieke diensten. De consequentie is dat samenwerkingsverbanden zich langzaam en lastig ontwikkelen, maar dat is nu eenmaal de prijs die betaald moet worden voor specialistische taakverdeling. We moeten leren leven in een verkokerd publiek domein. De oplossing is dan om samenwerkingsverbanden waar nodig 'aan te jagen' door aparte functies, zoals regisseurs of procesbureaus ('buitenboordmotoren') met de opdracht om gezamenlijke activiteiten te stimuleren en verbindingen te leggen.

Een tweede groep experts trekt de bovenstaande redenering verder door en vindt dat de inherente traagheid van de samenwerkingsprocessen onvermijdelijk tot gevolg heeft dat samenwerkingsverbanden maar beperkt bruikbaar zijn. Ze zijn alleen effectief onder bepaalde omstandigheden: er moeten voordelen voor partners zijn te behalen, er moet een scherpe doelafbakening mogelijk zijn of er moet sprake zijn van een grote inhoudelijke gedrevenheid van sleutelpersonen. De oplossing is dus om samenwerkingsverbanden te begrenzen. Dit kan gebeuren door de samenwerking zo veel mogelijk te richten op afgebakende doelen en eenvoudige werkprocessen. De bijkomende gedachte is hierbij dat de samenleving snel verandert en dat het dus opportuun is om netwerken te zien als functionele en tijdelijke verbanden, geschikt voor specifieke resultaten. Door haalbare doelen te stellen wordt professionals ook het gevoel gegeven dat het samenwerkingsverband op afzienbare termijn praktisch kan gaan werken. Voornemens tot samenwerking worden dan snel ingekaderd en gestructureerd zodat professionals niet te lang blijven 'zwemmen'. De experts geven van deze oplossing meerdere voorbeelden (zie kader).

SCHEMA 36: VOORBEELDEN VAN PRAKTISCHE MINIMALISTISCHE SAMENWERKING

- Vanuit een innovatiecentrum aanreiken van effectieve en inzichtelijke protocollen, die complexe problemen hanteerbaar maken, in ieders voordeel werken en zo een verleidingseffect geven. Deze instrumenten 'verkopen zichzelf'.
- Werkprocessen inrichten op samenwerking via logistieke instrumenten (ICT-systemen, Digitaal Klantendossier) en door de kracht van het systeem de onderlinge afstemming vereenvoudigen en op gang houden. De communicatie tussen de uitvoerende professionals kan zich dan beperken tot het onderhoud en de bijstelling van de systemen.
- De vereiste overlegtijd van professionals verminderen door cases maar één keer te behandelen. Dit kan door vooraf afspraken te maken over welke instelling welk type casussen voor zijn rekening neemt. Een coördinator kan dan de cases toewijzen zodat verder alleen af en toe breder overleg nodig is om de afspraken over de taakverdeling te actualiseren.
- Als variant op het voorgaande vanuit de cases zelf sturen vanuit het maatwerkprincipe. Dat wil zeggen dat elke cliënt een 'rugzakje' met geld krijgt waarmee een specifieke mix van diensten wordt ingekocht, eventueel met begeleiding van een casemanager. Door deze vraagsturing wordt een ingewikkelde en tijdrovende afstemming van werkprocessen vermeden.

Door samenwerking inhoudelijk in te perken ontstaat meer zekerheid op uitkomsten: minder maar beter. Gegeven het feit dat de experts deze oplossing noemen is het aannemelijk dat in de praktijk deze regelmatig gehanteerd worden om samenwerkingsverbanden op gang te brengen. Aannemelijk is echter dat deze samenwerking alleen beperkt zal werken en vermoedelijk vaak niet aan de – hoge – verwachtingen zal voldoen. Vereenvoudiging en minimalisme zijn een oplossing om op korte termijn voortgang te boeken, maar schieten voor complexe problemen met meerdere dimensies op lange termijn te kort. Uit het caseonderzoek is naar voren gekomen dat via de Veiligheidshuizen een stroomlijning van juridische processen is gerealiseerd. Maar de aansluiting op niet-justitiële partners en hun werkprocessen is lastiger gebleken. Binnen het justitiële domein is veiligheid een redelijk overzichtelijk en hanteerbaar terrein van samenwerking maar de bruggen naar andere sectoren laten zich niet zo maar slaan. En de samenleving houdt behoefte aan bredere resultaten, zoals is gesignaleerd in hoofdstuk 1. Risicjongeren moeten vanuit een justitiële aanpak ook zicht krijgen op persoonlijke begeleiding en bemiddeling naar opleiding, werk en huisvesting. Het verbeteren van de sociale veiligheid vraagt om samenwerking tussen diverse sectoren en de samenwerkingsverbanden binnen die sectoren. Gegeven de eerdere conclusies zal de voortgang hier vaak stokken. Toch wordt in een voorlichtingscampagne van de rijksoverheid de indruk gewekt dat alle professionals die te maken hebben of kunnen hebben met terrorisme samenwerken, van jongerenwerkers tot leraren en wijkagenten¹. De wens lijkt hier de vader van de gedachte.

Hetzelfde probleem dient zich aan wanneer het gaat om de toekomst van de Centra voor Jeugd en Gezin. Voor één kind dient één aanpak met één dossier te komen. Dat zou een doorbraak zijn van de verkokering van instellingen in de jeugdzorg. De Centra voor Jeugd en Gezin moeten zorgen voor een coördinatie van zorgaanbieders in de wijk. Daarbij gaat het niet alleen om het afstemmen van de werkprocessen binnen een gezamenlijke huisvesting (interne zorgcoördinatie), maar ook om het coördineren van de begeleiding en zorg van scholen, welzijnsinstellingen en de meer gespecialiseerde instellingen voor de jeugdzorg (externe zorgcoördinatie). Uitgaande van een minimalistische strategie zal de interne zorgcoördinatie doorgaans wel te realiseren zijn, maar de externe zorgcoördinatie niet. Interne zorgcoördinatie kan bereikt worden door in te zetten op het praktische samenspel van uitvoerende professionals en een vervlechting van werkprocessen op de wijklocatie, twee kerncondities die het resultaat van samenwerking bepalen. Externe zorgcoördinatie omvat echter veel meer partners en overschrijdt ook de grenzen van de zorgsector. Een praktisch samenspel en vervlechting tussen al deze partners zal met een puur praktische aanpak vermoedelijk nauwelijks of pas na een aanzienlijk aantal jaren tot stand komen. Een deel van de Centra voor Jeugd en Gezin zal dit resultaat niet bereiken en zich beperken tot 'eilandsamenwerking', het aanbieden van een beperkte bundel zorgactiviteiten vanuit de wijklocatie. Dit kan nog worden versterkt wanneer teveel accent wordt gelegd op het gebouw als eigenstandige voorziening en entiteit – de kritiek is dat vele wethouders zich graag op korte termijn profileren met een feestelijke opening en weinig gevoel hebben voor de lange en moeizame weg van samenwerkingsverbanden. Juist door deze 'voorkant' van de samenwerking te benadrukken kan de situatie ontstaan dat een Centrum voor Jeugd en Gezin in een concurrentieverhouding komt met één of meerdere van de deelnemende partnerorganisaties, die dan als reactie daarop hun inzet zullen verminderen.

Minimalisme is dus geen alternatief. De actieradius van samenwerking blijft dan te beperkt wanneer het gaat om complexe vraagstukken. Grote institutionele verschillen worden niet overbrugd. Hiervoor is een 'opschaling' nodig van samenwerkingsverbanden met een beperkte focus naar grotere verbanden. Dit heeft echter een hoog afbreukrisico. Eén van de experts noemde het voorbeeld van een succesvol kleinschalig zorgnetwerk rondom een dorpsschool dat teloor ging toen nadat de gemeente had besloten om deze 'best practice' in al haar dorpen toe te passen. De kernspelers uit het ene dorp werden omhoog gepromoveerd naar de top van

¹ Onder de slogan 'Meer dan 200.000 professionals werken in Nederland samen om de kans op een terroristische aanslag zo klein mogelijk te maken', ministerie BZK, 2007.

alle plaatselijke netwerken en daarmee werd hun bestaande samenwerking ontmanteld. Tevens bleek hun samenwerkingsmodel niet te kopiëren naar de andere dorpen waar een dergelijk verband nog niet bestond. Het eindresultaat was een uitgebreid overlegcircuit van vele lokale netwerken en vrijwel geen verbetering in de zorg rondom scholen. Doordat de oorspronkelijke trekkers op hogere posities waren gezet had ook het kleine zorgnetwerk zijn kracht verloren.

Is het voorstelbaar dat ook grote samenwerkingsverbanden op een gegeven moment tot resultaat leiden? Is een 'opschalende' ontwikkelingsstrategie mogelijk? Uit het caseonderzoek komen voorbeelden van succesvolle opschaling naar voren, zoals het omzetten van 'Justitie in de buurt'-projecten naar Veiligheidshuizen. Deze opschaling beperkt zich voornamelijk tot de sector veiligheid, maar demonstreert wel een expansief leerproces. Kan zich dat verder uitstrekken? Een deel van de experts drukt zich hierover voorzichtig optimistisch uit. Op termijn zien zij samenwerking groeien, maar hun opvattingen verschillen over de bijdragen van de actoren. Wie draagt deze ontwikkeling? De gedachten gaan tegengestelde kanten op. Ook wanneer het gaat om ontwikkelingen op langere termijn lijkt het procesdilemma 'outside-in' versus 'inside-out' van toepassing te zijn. Zo zijn twee ontwikkelingsscenario's te typeren:

- primaat bij een sturende overheid
- primaat bij maatschappelijke coalities.

20.2 Ontwikkelingsscenario A: Primaat bij een sturende overheid

Het eerste ontwikkelingsscenario baseert zich op een sterke sturing van samenwerking door de overheid. De essentie is directe koppeling tussen bestuur en uitvoering, waarbij de overheid een deel van de eerder getypeerde kernrollen van de andere actoren vervult. De overheid formuleert een sturende visie, concretiseert die in doelen en zet de partnerorganisaties op hun kerntaken. Dat houdt ook in dat activiteiten van de partners buiten die kerntaken worden geminimaliseerd of geschrapt zodat ze zich kunnen concentreren op hun kernprocessen en – competenties. Binnen de gestelde doelen en die taakverdeling werken de partnerorganisaties dan samen op basis van concrete doelen. De overheid zorgt voor het aanstellen van een coördinator of 'ketenregisseur'. Bij deze oplossing is het wel nodig dat de overheid vorm geeft aan de belangen van de partners door voor afzonderlijke instellingen samenwerking aantrekkelijk te maken via extra taken of subsidie en door de extra kosten van samenwerking te vergoeden.

Bij deze oplossing worden voorbeelden genoemd:

- door de overheid inzetten van een centrale organisatie of discipline, die ook werkt als een 'hoofdaannemer' voor de andere organisaties. In Enschede contracteert de gemeente zo het maatschappelijk werk in een sleutelrol bij de aanpak van multiprobleemgezinnen
- vanuit de gemeente inzetten van inhoudelijke ketenmanagers (Enschede) of toezichthouders (Rotterdam - stadsmariniers) met een directe beïnvloeding van de uitvoering
- monitoren en bijsturen van samenwerkingsverbanden door scherpe resultaatafspraken en een heldere cyclus van planning & control (zowel financieel als inhoudelijk)
- met dit laatste ook zorgen voor meer afstemming tussen de diensten van de gemeente zelf.

In deze voorbeelden geeft de overheid voor de diverse partners op meerdere niveaus een duidelijke richting aan de samenwerking door de maatschappelijke opgaven te benoemen, gewenste resultaten te specificeren en opdrachten te geven aan de instellingen om hiertoe samenwerkingsverbanden te vormen. Zo nodig wordt pendeldiplomatie bedreven om de instellingen coalities te laten vormen. Samenwerking wordt mogelijk en aantrekkelijk doordat het beleid, de bekostiging en verantwoording op lange termijn stabiel worden gehouden. De instellingen gaan allianties aan en zorgen voor het invullen van de samenwerkingsverbanden met daaraan gekoppeld een programma voor vervlechting van organisaties (warme overdracht van cliënten; koppeling van procedures, protocollen en methoden; afstemming van ICT-systemen; harmonisatie van personele competenties; combinatie van voorlichting en PR).

Er zijn ontwikkelingen die duidelijk deze kant op gaan. Door de decentralisatie van beleid en middelen worden gemeenten steeds meer in de positie gebracht om actief maatschappelijke knelpunten aan te pakken. De Veiligheidshuizen zijn ontstaan door initiatieven vanuit het Openbaar Ministerie, maar evenzeer van gemeenten. De trend lijkt nu te zijn dat de coördinatoren van de Veiligheidshuizen steeds meer in dienst van de gemeente functioneren en dus leiding geven aan medewerkers van justitiële organisaties die buiten de jurisdictie van de gemeente vallen. Ook in de zorg wordt de gemeentelijke positie sterker. Door het van kracht worden van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) komen gemeenten in een rol van directe opdrachtgever van preventieve en laagdrempelige zorg. De Centra voor Jeugd en Gezin vallen onder gemeentelijk beleid en aansturing, ook al worden ze voor een deel 'gevuld' door zorginstellingen waarop de gemeente weinig invloed heeft.

Dit scenario functioneert alleen bij de volgende voorwaarden:

Ontkokering van overheidsorganisaties

Als de overheid zelf de samenwerking wil gaan sturen moeten de diverse rijksdepartementen en de gemeentelijke afdelingen ook meer in een samenhangende regie functioneren, óók wat betreft subsidievoorwaarden, financiering, projectmanagement, verantwoording en toezicht. Regeer- en bestuursakkoorden zouden dan tot programma's en programmasturing moeten leiden die beleidsafdelingen en vakdepartementen binden. Daarbij hoort een vaste geldstroom voor samenwerkingsverbanden, waarin gezamenlijke resultaten als zodanig worden vergoed. Ook is voorstelbaar dat de vaste bekostiging van instellingen ten dele gaat verlopen via gezamenlijke meerjarige programma's met een eigen geldstroom.

Vasthouden aan duurzame doelen

Samenwerkingsverbanden vragen veel ontwikkeltijd, dus moeten belangengroepen, politieke partijen en openbaar bestuurders zich verbinden aan doelen en maatregelen op de lange termijn. Sturen van samenwerking kan alleen als de bestuurder stabiel is. Dat is alleen het geval als veranderingen in het beleid en in systemen in kleine stappen gaan, goed worden voorbereid met de partners en steeds vooraf worden getoetst op uitvoerbaarheid en bijeffecten op de al lopende samenwerking. Desnoods wordt gekozen voor het afzien of minimaliseren van beleidswijzigingen omdat het voordeel van de gewenste inhoudelijke vernieuwing niet opweegt tegen het waarschijnlijke nadeel van een ontregeling van de gezamenlijke uitvoering.

SCHEMA 37: ONTWIKKELINGSSCENARIO 'PRIMAAT BIJ EEN STURENDE OVERHEID'

Kenmerken	Voorwaarden
Overheid is pro-actief: treedt op als opdrachtgever met concrete doelen	Ontkokering overheidsorganisaties Vasthouden aan duurzame doelen, stabiel overheidsbeleid
Overheid stuurt samenwerkingsverbanden zelf direct aan	
Instellingen zijn reactief: richten zich als uitvoerende organisaties op hun kerntaken	

Het scenario 'Primaat bij een sturende overheid' veronderstelt voorwaarden die op gespannen voet lijken te staan met het gebruikelijke functioneren van de overheid en de principes van staatsinrichting. Ontkokering van de overheid is een algemene wens, maar niet waarschijnlijk. Een vastgelegde continuïteit van beleid verhoudt zich slecht met het primaat van de politiek en bestuurlijke termijnen. Toch zijn hiervan wel voorbeelden. De Rotterdamse veiligheidsaanpak 'overleefde' bestuurscolleges met sterk uiteenlopende opvattingen. Toen men in de stad Groningen in de jaren negentig startte met de brede school deed de toenmalige wethouder de

toezegging aan de scholen dat ze tien jaar konden rekenen op steun van de gemeente bij de opbouw van de samenwerking. De gemeenteraad en de daarop volgende bestuurscolleges volgden die toezegging, maar in de spelregels van het democratische bestuur waren ze hiertoe niet verplicht. Democratische dynamiek en publiek debat verdragen zich soms slecht met continuïteit van beleid. Dit maakt dit scenario lastig te realiseren.

20.3 Ontwikkelingsscenario B: Primaat bij maatschappelijke coalities

Een tweede scenario is het verschuiven van de verantwoordelijkheid voor de samenwerking naar de deelnemers zelf. De overheid neemt dan geen of weinig initiatief en beperkt zich tot het schetsen van de gewenste ontwikkelingen en verder reageren en inspelen op voorstellen van de partnerorganisaties. Deze worden hoogstens uitgenodigd om een gezamenlijke diagnose te maken, van daaruit doelen te stellen en vervolgens een samenwerkingsagenda te maken waarin elk van de deelnemers voordeel kan behalen. De overheid stelt ook geen ketenmanager aan. Dit zou verkeerde verwachtingen oproepen en de partners in een reactieve houding brengen. Wel spreekt de overheid de verwachting uit dat instellingen het initiatief nemen en eventueel stelt zij een meer bemiddelende regisseur aan die de partners aanspreekt op hun verantwoordelijkheden en de marges van de partners opzoekt en gebruikt. Komen de organisaties er niet uit, dan kan de overheid in laatste instantie een dominante instelling aanwijzen die het samenwerkingsverband gaat aansturen.

Door de experts worden hiervan enkele voorbeelden genoemd:

- 'events' organiseren, organisatiebestuurders uit hun ivoren toren halen door bijeenkomsten met uitvoerenden te beleggen en te zorgen dat ze zich gaan identificeren met de noodzaak van samenwerking
- op bestuurlijk niveau convenanten sluiten en op de werkvloer de professionals samen praktisch aan de slag laten gaan en daarmee de managers van de partnerorganisaties onder druk zetten om die samenwerking beter te structureren
- bij knelpunten in de gezamenlijke werkprocessen de praktische oplossingen zoeken binnen het systeem van de sterkste partij, zodat die gaat meesturen en zich verantwoordelijk gaat voelen
- meerdere samenwerkingsverbanden van instellingen concurrerende aanbiedingen laten doen om de partners binnen een verband te prikkelen elkaar zoveel mogelijk te versterken in hun gezamenlijke voorstel (de overheid als 'marktmeester').

In dit ontwikkelingsscenario gaan de instellingen op landelijk en lokaal niveau coalities met elkaar aan om door de overheid aangegeven problemen en opgaven aan te pakken. Ze binden elkaar en zichzelf tot het behalen van brede resultaten, die ze zoveel mogelijk concretiseren in een programma met tastbare doelen. Het programma wordt vastgelegd over een groot aantal jaren. Het weerspiegelt de algemene, brede trends in de samenleving en in het overheidsbeleid en niet zozeer actuele vraagstukken en publieke opvattingen en vormt daarmee ook een buffer tegen te grote beleidsfluctuaties. Tussen overheden en instellingen worden convenanten uitonderhandeld en afgesloten. Deze leiden tot beleidsmatige en financiële steun aan samenwerkingsverbanden over een periode van vijf tot tien jaar. Op grond hiervan gaan de instellingen over tot het onderling vervlechten van hun organisaties en de daarbij horende verplichtingen. Ze vormen duurzame platforms voor samenwerkende professionals, als onderdeel van hun vaste opdracht en bekostiging.

Ook dit scenario kent zijn voorbeelden in de praktijk. In het primair onderwijs hebben scholen vanaf de jaren negentig samenwerkingsverbanden opgezet om kinderen met leerproblemen beter in de reguliere scholen te kunnen opvangen. De samenwerkingsverbanden zijn het gevolg van gewijzigd beleid van de rijksoverheid, maar het was aan de scholen om de samenstelling en werkwijze te bepalen. Dit past ook bij de vrijheid van onderwijs en dus ook vrijheid van schoolorganisatie. Dezelfde aanpak wordt nu gevolgd bij het beleid voor 'passend onderwijs', waarbij de overheid aandachtsgebieden en gewenste resultaten heeft geformuleerd, maar de werkwijze weer aan de onderwijsorganisaties overlaat. Het rijk gaat uit van een lerende aanpak.

Er is ook nog geen wettelijk kader vastgesteld, dat komt later. De scholen zoeken elkaar weer op, maar nu ook met zorginstellingen erbij.

Maar deze aanpak garandeert nog geen succes. In de sector fysieke veiligheid heeft de overheid de partners gevraagd om veiligheidsregio's te vormen, maar die hebben veel tijd nodig om de onderlinge verhoudingen te bepalen. Op het terrein van de terrorismebestrijding is sprake van concurrentie tussen de politieke en de andere inlichtingendiensten. Meer hoopgevend zijn de verbindingen die woningcorporaties aangaan met bijvoorbeeld instellingen voor ouderenzorg of buurthuizen om betere voorzieningen voor ouderen te scheppen. Of instellingen voor jeugdzorg die contact zoeken met scholen om kinderen met problemen eerder in beeld te krijgen. Het gaat om allerlei plaatselijke initiatieven van instellingen die vaak weinig ruchtbaarheid krijgen, soms ook weinig effect hebben maar in andere gevallen wel tot betere dienstverlening leiden. Remmende factoren zijn angst voor domeinverlies bij bestuurders en specialistische blikvernuwing bij professionals, zoals in hoofdstuk 15 is beschreven.

Dit scenario gaat uit van de volgende voorwaarden:

Institutioneel vertrouwen tussen instellingen

Instellingen komen tot elkaar en hun bestuurders en medewerkers gaan zichzelf meer zien als het maatschappelijke kader, het collectief dat zich verantwoordelijk weet voor de geïntegreerde ontwikkeling van publieke dienstverlening. Onderlinge afspraken en overeenkomsten zijn niet alleen gebaseerd op contracten en procedures, maar ook op persoonlijke bekendheid en vertrouwen. Dit krijgt ook gestalte in een eigen programma van activiteiten, dat publiek wordt gemaakt en onderhevig is aan kritiek en discussie. Institutioneel vertrouwen is niet alleen een goede verstandhouding tussen de instellingen onderling, maar ook tussen het publiek, de overheid en de instellingen.

Despecialisatie van instellingen en professionals

Instellingen en hun professionals worden niet alleen verantwoordelijk voor de uitvoering van hun kerntaken, maar ook voor de realisatie van maatschappelijke doelen waarin die kerntaken een essentieel bestanddeel vormen. Zo kunnen psychiatrische ziekenhuizen ook een deelverantwoordelijkheid hebben voor sociale veiligheid door het beschikbaar houden van behandelcapaciteit voor maatschappelijk (en dus niet primair individueel) urgente gevallen. Een consequentie van despecialisatie is ook dat professionaliteit in de publieke sector wordt verbreed naar het deelnemen aan gezamenlijk handelen in samenwerkingsverbanden. In de opleiding en beroepsvorming wordt de 'body of knowledge' van publieke professies minder exclusief vanuit het vakspecialisme ingevuld en meer op samenwerkingscompetenties en burgerschap ('civil service').

SCHEMA 38: ONTWIKKELINGSSCENARIO 'MAATSCHAPPELIJKE COALITIES'

Kenmerken	Voorwaarden
Instellingen zijn pro-actief: formuleren een samenwerkingsagenda en vormen een coalitie	Institutioneel vertrouwen tussen instellingen
Instellingen sturen hun samenwerkingsverbanden zelf aan, verbreden hun professionals	Despecialisatie van instellingen en professionals
Overheid is reactief: geeft gewenste ontwikkeling aan en steunt de initiatieven van de coalities, soms als 'marktmeester'	

Ook in de caseonderzoeken zijn ontwikkelingen gesignaleerd die wijzen in de richting van het ontstaan van maatschappelijke coalities. In grotere wijken en in middelgrote steden lijkt vaker sprake te zijn van duurzame samenwerking doordat bestuurders en managers van instellingen elkaar soms al jaren kennen en zich ook sterk verantwoordelijk voelen voor de kwaliteit van hun

stedelijke samenleving. In Delfshaven, Leiden en Groningen is dit expliciet als gunstige omstandigheid genoemd. Buiten de cases is een dergelijke ontwikkeling ook in de grote steden te zien. In Rotterdam zijn de lokale zorgnetwerken voortgekomen uit een initiatief van zorginstellingen, dat later door de gemeente is overgenomen door de GGD een zware positie te geven bij de regie van de netwerken. In Rotterdam functioneert ook de Von Münchausen groep, een informele verzameling van leidinggevendenden uit diverse publieke instellingen die via casusbesprekingen nagaat hoe lastige probleemsituaties en stroperige procedures kunnen worden doorbroken. In Den Haag hebben instellingen uit verschillende sectoren zich verenigd in Forum, een stedelijk platform dat via onderlinge afstemming en gezamenlijke projecten wil bijdragen aan een geïntegreerde sociale ontwikkeling van de stad. Bij een verdere evolutie van deze initiatieven is het voorstelbaar dat deze platforms gaan optreden als institutionele gesprekspartners van de gemeente.

20.4 Conflicterend of complementair?

Samenwerkingsverbanden kunnen effectiever worden door de samenwerking inhoudelijk te minimaliseren, door de overheid sterker te laten sturen of juist door de initiatieven meer vanuit de instellingen te laten komen. Ook hier manifesteert zich het dilemma 'outside-in' versus 'inside-out', maar nu niet bij een individueel samenwerkingsverband maar in de verhouding tussen de overheid en instellingen in het algemeen. Als dit de uitgesproken keuze is bestaat er een grote kans dat in beide situaties de andere kant van het dilemma wordt verwaarloosd en zich negatief zal doen gelden als een remmende kracht, die de versnelling na verloop van tijd tegenwerkt en misschien zelfs teniet doet. De conclusie ligt voor de hand dat beide scenario's elkaar zouden moeten aanvullen, maar in het onderzoek is juist naar voren gekomen dat er een spanningsverhouding is tussen de twee procesgangen. Dat bleek ook in Rotterdam en Den Haag, waarbij wethouders verschillend reageerden op het bestaan van de twee hierboven genoemde platforms. Waar de ene wethouder dit waarnam als een mogelijke en ongewenste inperking van het democratische primaat van de politiek zag de ander dit als een gunstige basis om vanuit de gemeente beter tot afspraken te kunnen komen met de uitvoerende organisaties. Een complementaire ontwikkeling van scenario's is misschien mogelijk, maar het veronderstelt veel inzichten en vaardigheden, zowel bij overheid als bij instellingen. Als die inzichten en vaardigheden ontbreken – en die zijn schaars – zal het eerder van één van beide kanten komen.

Zijn de twee ontwikkelingsscenario's 'Sturende overheid' en 'Maatschappelijke coalities' dan conflicterend of complementair? De uitkomst van het onderzoek suggereert dat de twee procesgangen inderdaad conflicteren maar tegelijkertijd elkaar aanvullen. Samenwerking groeit door het verschuiven van invloed tussen de actoren. In de succesvolle cases nam de overheid soms het initiatief maar koos daarna vrij snel voor een meer afstandelijke stimulerende en faciliterende rol. De kerntaak van de overheid ligt in het 'richten' van samenwerkingsverbanden en niet in het besturen ervan. Dit past bij de endogene procesgang, die meer ruimte biedt om de middelen en de creativiteit van de instellingen en hun professionals te mobiliseren – een gigantisch potentieel. Deze uitkomst maakt het aannemelijk dat het scenario 'Maatschappelijke coalities' in de toekomst meer bruikbaar is om weerbarstige maatschappelijke vraagstukken aan pakken. Zoals gezegd betekent dit niet dat de overheid niet meer actief is, maar een andere, meer richtinggevende positie kiest en vooral stuurt met ideeën en af en toe ook met middelen en voorwaarden.

Sluit deze conclusie aan op de algemene bestuurskundige inzichten? In de literatuur zijn vele beschouwingen aan te treffen over de mogelijkheden van overheden om maatschappelijke processen te sturen. Diverse auteurs zien een verschuiving naar coalities. Van Duivenboden (2004, p. 11 -17) neemt een ontwikkeling waar waarin door een toenemende afhankelijkheid tussen organisaties met een publieke taak verticale sturing door de overheid steeds moeilijker wordt. Er is sprake van 'vernetwerkte verhoudingen' tussen allerlei partijen in het publieke domein, die in toenemende mate gezamenlijk betrokken zijn bij maatschappelijke vraagstukken die behoren tot de verantwoordelijkheid van de democratische rechtsstaat. Ook onder invloed

van ICT treedt horizontalisering van relaties en sturing op. Hij maakt vervolgens een tegenstelling tussen een politieke-instrumentbenadering, waarin de overheid burgers en organisaties als doelgroepen en objecten aanstuurt, en een maatschappelijke-dienstbaarheidsbenadering, waarin de overheid burgers en organisaties beschouwt als belanghebbenden en partners (p. 26-27). Volgens de laatste moet de overheid indirect en globaal aansturen in plaats van direct en op details. Als beleid tot uitvoering gebracht moet worden zal het meer via die weg moeten gebeuren, zo valt uit zijn betoog af te leiden. Hij pleit voor meer maatschappelijk vertrouwen in de moderne vernetwerkte overheid. Kenis (2004, p. 32 -36) stelt vanuit een organisatiekundige optiek dat de handelingsmogelijkheden van de overheid beperkt zijn bij systemen met een hoge mate van interdependentie. Zijn betoog gaat over het tegengaan van wachtlijsten in de zorg, waarbij een hiërarchisch ingrijpen van de overheid leidt tot een toename van complexiteit en een grotere bureaucratie en daarmee een afnemende beheersbaarheid van het systeem. De remedie verergert de kwaal. De coördinatie moet worden vereenvoudigd door 'decomposing' (ontleding) van het systeem en liefst ook een vermindering van het aantal betrokken partijen. De coördinatie moet nauw aansluiten op de interdependenties en niet deze proberen te beheersen van boven af.

De analyses van deze auteurs hebben de strekking dat de overheid meer op afstand moet sturen en de directe aansturing en coördinatie meer bij en tussen de partners moet leggen. Als de overheid te veel wil sturen gaat het mis. In hun praktijkstudie 'Implementation' komen Pressman en Wildavsky (1984, p. 87-124) tot de conclusie dat overheidsbeleid zo complex is dat het 'op weg naar uitvoering' steeds evolueert en onder invloed van uiteenlopende inzichten en belangen vaak vastloopt in deeldiscussies en uitvoeringsprocedures. De Zweedse organisatiesocioloog Brunsson (1989, p. 233-234) hanteert de opvatting dat de besluitvorming binnen de overheid per definitie symbolisch en onzakelijk is en daardoor ook geen vat kan krijgen op het handelen van uitvoerende organisaties. De democratische staat richt zich op het beheersbaar maken van lastige vraagstukken, ideologische verschillen en belangenconflicten en bloeit dankzij maatschappelijke problemen. Deze vormen haar legitimiteit. Haar voornaamste producten zijn gesprekken, beslissingen en losse acties die moeten demonstreren dat er iets aan de problemen wordt gedaan. Onvermijdelijk zijn politieke organisaties hypocriet (p. 19 – 31). Dit staat in tegenstelling tot uitvoerende doelorganisaties, die gebaseerd zijn op de principes van rationaliteit en probleemoplossing. Een van zijn belangrijkste conclusies is dat bestuurders afstand moeten houden van hun organisaties: 'controlling without confronting' (p. 217 – 222). Hun voornaamste rol is het nemen van legitimerende beslissingen en het structureren van verantwoordelijkheden (p. 179 – 187).

De analyse en opvattingen van Brunsson mogen bijna cynisch lijken, ze sluiten wel aan bij de kritiek die in de twee caseonderzoeken en de expertinterviews klinkt op het handelen van de overheid. Rijk en gemeenten hebben geen greep op de onderwerpen, zijn kort van memorie, handelen grillig en vluchtig en functioneren zelf verkokerd. Aan de 'voorkant' wil de overheid samenwerking bevorderen, maar aan de 'achterkant' werkt zij die samenwerking zelf weer tegen als onduidelijke opdrachtgever en soms ook als zwakke partner in de samenwerking. Tegelijkertijd zijn er in de praktijk pogingen van overheden om juist bij maatschappelijke knelpunten weer meer greep te krijgen op de uitvoering, zoals gesignaleerd bij de ontwikkeling van de Veiligheidshuizen en de Centra voor Jeugd en Gezin. Dit is begrijpelijk, gegeven het feit dat juist deze vraagstukken worden geagendeerd in het democratisch-politieke proces en dus van de overheid een oplossing verwacht wordt. Toch ontstaat daarmee het risico van een structurele impasse door het botsen van maatschappelijke coalities en overheidssturing. Dit kan uitlopen in een strijd over de hegemonie. Is een gecombineerde strategie wel mogelijk?

Sabatier (1986, pag. 34-36) maakt een vergelijking tussen top-down en bottom-up benaderingen in de research naar implementatie. Hij concludeert dat een top-down benadering voor de hand ligt wanneer er sprake is van een krachtig centraal beleidsprogramma en de maat voor succes ligt bij het *gemiddelde* positieve effect over allerlei 'lokale' uitvoeringssituaties. Een bottom-up benadering is effectiever in situaties met een veelheid van actoren en met een primaat bij

lokale resultaten, ook al variëren die per situatie. Hij benadrukt echter dat ook in deze situaties het belang van een *indirecte* werking van een top-down benadering aanwezig blijft: algemeen overheidsbeleid heeft wel het effect dat allerlei actoren en belangen zich uiteindelijk conformeren aan de doelen die vanuit het openbaar bestuur worden gesteld. Dit creëert een algemeen klimaat waarbinnen de top-down benadering juist vruchtbaar wortel kan schieten. Ook al is de redenering van Sabatier bedoeld als hulpmiddel voor het bepalen van een passende onderzoeksbenadering, toch lijkt die ook van toepassing te zijn op de veranderingsstrategieën zelf. Uiteindelijk zijn top-down en bottom-up complementair, ook al strijden ze op korte termijn. Sabatier pleit voor een periode van 10-20 jaar om beleidseffecten te meten in plaats van de gebruikelijke 4 tot 5 jaar. De vraag is dan hoe deze complementariteit op lange termijn gestalte kan krijgen bij het ontwikkelen van samenwerking tussen diverse publieke dienstverleners. Sabatier meent dat dit mogelijk is via een geleidelijke convergentie van de opvattingen ("*belief systems*") van de diverse actoren (pag. 39-44).

Hartman en Tops (2005, p. 59 – 66) willen de beleidssturing van de overheid aanvullen met 'frontlijnsturing', waarbij een groter accent wordt gelegd op praktisch en situationeel handelen. In lastige grootstedelijke situaties vindt de uitvoering van overheidsdiensten vaak plaats door een multidisciplinair team, dat vanuit lokaal inzicht met handelingsvrijheid moet kunnen optreden. Beleidssturing en frontlijnsturing conflicteren op belangrijke kenmerken, maar Tops stelt dat juist de combinatie van beide nodig en productief is. In zijn benadering moet een actieve overheid samengaan met vitale coalities van maatschappelijke partners. Pressman en Wildavsky geven verdere aanknopingspunten voor een gecombineerde strategie in hun afsluitende opmerkingen in hun boek over implementatie (1984, pag. 253-256) Voor het realiseren van beleid zijn allerlei organisatieverbanden nodig, publiek en privaat, wat betekent dat markten, hiërarchieën en samenwerkingsverbanden tussen organisaties onvermijdelijk een rol spelen. Dit resulteert in een vaak ongestructureerd proces, dat ondanks alles toch de beste uitkomsten biedt: "*While these organizational components of the implementation process do not, by virtue of their differences, attain the ultimate in evaluation and implementation, their interactions should result in a reasonable level of multiorganizational learning.*" Zij vinden dat beleidsimplementatie daarom de vorm zou moeten krijgen van "*mutual adaptation*" in een vorm van gezamenlijk leren tussen overheid en partners hoe beleid gestalte te geven. Dit leren gebeurt door regelmatige evaluatie en het testen van hypothesen: het is een gezamenlijke *exploratie*. De opgave is om in dit leren voortdurend te toetsen of de vooraf vastgestelde beleidsdoelen worden bereikt én wat als ervaring naar voren komt in het ontwikkelingsproces, en vervolgens die twee zaken op elkaar te betrekken.

De slotopmerkingen van Pressman en Wildavsky sluiten aan bij de conclusie van het onderzoek dat een exploratieve aanpak nodig is om samenwerkingsverbanden te ontwikkelen. Pressman en Wildavsky leggen (evenals Sabatier) echter veel nadruk op de intellectuele component van de ontwikkelingsstrategie, het *gezamenlijke leren* (bij Sabatier: *belief systems*). Hartman en Tops geven meer gewicht aan het *gezamenlijke handelen*. Dat laatste sluit ook meer aan op de uitkomsten van het onderzoek, dat er op wijst dat via praktisch samenspel de meeste resultaten worden bereikt en op termijn de krachtigste verbindingen worden gelegd. *Een succesvolle ontwikkelingsstrategie van samenwerkingsverbanden zoekt de energie van het gezamenlijke handelen van de partners*. Dit is de kern van een exploratieve strategie, die in het volgende hoofdstuk wordt uitgewerkt. Daarbij wordt het begrip 'strategie' opgevat als een bewust bedoelde richting van het handelen. Mintzberg (1995) duidt dit aan als "*strategy as plan*", in tegenstelling tot "*strategy as pattern*", de feitelijke richting in het handelen die ontstaat als resultante van allerlei krachten, bewust of onbewust. De in dit hoofdstuk behandelde ontwikkelingsscenario's hebben meer dit laatste karakter, ook in het licht van de eerder gemaakte constatering dat de ontwikkeling van samenwerkingsverbanden doorgaans meer spontaan dan gestuurd lijkt te verlopen (paragraaf 7.2). Dit roept des te meer de vraag op hoe de ontwikkeling van samenwerking bewust en gericht kan worden gestuurd. In het volgende hoofdstuk wordt hierop een antwoord gegeven in de vorm van een uitwerking van een exploratieve ontwikkelingsstrategie in interventies en richtlijnen.

TUSSENSTAND 12

Ook al levert het onderzoek geen duidelijke ontwikkelingsstrategieën op, toch is het de vraag of hiervoor geen indicaties zijn. Een strategie stemt het ontwikkelingsverloop van een samenwerkingsverband op de gewenste resultaten. Dit kan ook inhouden dat die resultaten afgebakend en praktisch worden gehouden. De samenwerking verloopt dan effectief, alleen blijft het bezwaar dat complexe vraagstukken dan niet worden aangepakt. Is samenwerking daartoe 'op te schalen'?

Uit het onderzoek en het commentaar van de geïnterviewde experts zijn twee ontwikkelingsscenario's te destilleren: een sturende overheid of maatschappelijke coalities van partnerorganisaties. Naar analogie van het procesdilemma 'outside-in' versus 'inside-out' hebben deze scenario's ook de beperking dat ze respectievelijk te weinig gebruik maken van de eigen ambities en creativiteit van de instellingen dan wel juist te afhankelijk zijn van hun belangen en compromissen. Het onderzoek suggereert dat het tweede scenario meer energie en resultaten geeft.

Het scenario 'Maatschappelijke coalities' is op lange termijn bruikbaar voor het aanpakken van complexe problemen dan het scenario 'Sturende overheid', maar de overheid moet bij het eerste wel richting geven en tegenwicht bieden.

Ook de bestuurskundige literatuur wijst die kant op. Diverse auteurs pleiten voor een ontwikkelingsaanpak via *gezamenlijk leren*, in de vorm van evaluatie en exploratie. Hierbij wordt echter veel accent gelegd op de intellectuele component terwijl uit het onderzoek juist het belang van het *gezamenlijke handelen* naar voren komt. Hoe kan een exploratieve strategie meer handelingsgericht worden ingevuld?

21 Een exploratieve strategie voor samenwerking

Dit hoofdstuk in het kort:

- Succesvolle ontwikkeling van samenwerkingsverbanden gaat uit van drie eerder getypeerde gedragsimpulsen en de daarbij behorende interventies: inrichten van een stabiel actorenstelsel, creëren van gezamenlijke werkproces en vinden van een belangenbalans tussen partners en doelen
- Een exploratieve strategie realiseert deze interventies in een serie ontmoetingen en confrontaties tussen partners, waarin tegelijkertijd een inhoudelijk ontwerp voor het samenwerkingsverband tot stand komt
- Een exploratieve strategie met de nadruk op interacties en praktisch samenspel staat tegenover een programmatische strategie met de nadruk op de realisatie van beleidsdoelen. De eerste geeft meer maatschappelijke effecten met lokale verschillen, de tweede geeft minder verschillen maar ook minder maatschappelijke effecten.

21.1 Interventies

Hoe kan een exploratieve ontwikkelingsstrategie van samenwerkingsverbanden inhoud krijgen? Om deze vraag te beantwoorden zijn de principes en de interventies die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen bruikbaar. Deze kunnen worden ingezet als bouwstenen voor een strategie waarin 'outside-in' (sturende overheid) en 'inside-out' (maatschappelijke coalities) worden gecombineerd. Interacties bepalen het resultaat van samenwerking en dus is het nodig situaties met een samenwerkingspotentie op te zoeken en tot ontplooiing te brengen. Een exploratieve strategie gaat uit van de drie getypeerde gedragsimpulsen en de daarbij behorende interventies: intentioneel, activistisch en verbindend.

Bij de *intentionele impuls in de vorm van gezamenlijke doelbepaling* gaat het om het inbrengen van doelrationaliteit in de samenwerking. Het gaat om doelen en sturing. Dit sturende gedrag houdt in dat de actoren hun kernrollen uitoefenen. De actoren hebben daarbij echter geen statische posities maar moeten regelmatig van invloed wisselen. Dit kan alleen maar wanneer er eerst actoren zijn gecreëerd in de vorm van overlegsituaties op alle niveaus. Het *creëren van een stabiel actorenstelsel* is daarom essentieel in het ontwikkelingsverloop van een samenwerkingsverband, dus in de strategie moet die voorop staan. In de huidige praktijk gaat de aandacht eerder naar inhoudelijk beleid, allerlei tussentijdse knelpunten en heel veel communicatie (en misverstanden) hierover tussen de partners. De niveaus zijn vaak slecht verbonden, dus worden in de diverse gremia andere gesprekken gevoerd die langs elkaar heen schieten en deelnemers desoriënteren. Nodig is dus een ontwerp voor het overleg op de diverse niveaus en het regelen van een zodanige communicatie daartussen dat er onderling geen grote verrassingen optreden en de gremia elkaar stimuleren. Dat is een taak voor alle partners, die in beginsel overzichtelijk en makkelijk uitvoerbaar is.

De *activistische impuls* komt tot uitdrukking in praktisch samenspel, doelgerichte teams en een werkorganisatie. Samenwerkingsverbanden zijn productieorganisaties en dat is te concretiseren in logistieke en personele ontwerpisen. Deze invalshoek kan helpen om wazige discussies over taken en verantwoordelijkheden om te zetten naar praktische vragen en bedrijfsmatige oplossingen. Dit lijkt voor de hand te liggen maar toch blijven partners in veel gevallen lang zoeken naar een werkbare vorm voor hun samenwerking, die steeds wordt gezocht in brede bijeenkomsten terwijl het gaat om een *gezamenlijk werkproces*. Doelmatigheid dwingt.

Bedrijfsmatigheid ontuchttert. Wanneer overheid en bestuurders overeenstemming hebben over de aan te pakken problemen kan dat het uitgangspunt zijn voor het ontwerp van een werkorganisatie. Dit kan gebeuren door het formeren van een uitvoerend team, het geven van een realistische taakopdracht en het 'bouwen' van een gecombineerde productieorganisatie. Daarmee is de 'werkvloer' van het samenwerkingsverband gelegd.

De *verbindende impuls* in samenwerkingsverbanden is merkbaar in de houding tussen de partners en de actoren, de werksfeer en het vergaderklimaat. Samenwerking vraagt om energie en openheid. Die ontstaan in overzichtelijke groepen, dus is het van groot belang om stabiele, toegewijde teams te creëren op de plaatsen waar een dergelijke 'motor' nodig is. Een voorwaarde daarvoor is rust in het belangenspel en dus het afronden van onderhandelingen. De betrokkenen hebben de taak om het belangengedrag aan te voelen en om te buigen. Dit belangengedrag wordt vaak wel waargenomen, doorgaans ook wel besproken (vooral in de wandelgangen) maar wordt zelden als het te beheersen verschijnsel gezien. Het is niet de gedragslaag waarop men elkaar aanspreekt. Soms wordt belangengedrag ook beschouwd als een persoonsgebonden expressie waar toch niets aan te doen is. Het gevolg is dat dit gedrag zijn eigen weg gaat. De strategie zou zich daarom moeten richten op het *vinden van een duurzame belangenbalans tussen partners* door bij het bepalen van het maatschappelijke doel van de samenwerking ook rekening te houden met de belangen van de partners en daarover een akkoord te bereiken. Daarna wordt de beweging naar samenwerking pas echt gemaakt als op de verschillende besturingsniveaus (stuurgroep, projectgroep e.d.) stabiele teams zijn geformeerd.

SCHEMA 39: GEDRAGSTYPEN EN STRATEGISCHE INTERVENTIES

Impulsen als aangrijpingspunt voor strategie	Bijbehorende strategische interventies
Intentionele impuls	Creëren van een <i>stabiel actorenstelsel</i> door onderling communicerende overlegsituaties op alle niveaus: stuurgroep, projectgroep en uitvoeringsteams.
Activistische impuls	Ontwerpen van een <i>gezamenlijk werkproces</i> door het formeren van een uitvoerend team, een realistische taakopdracht en het bouwen van een gecombineerde productieorganisatie
Verbindende impuls	Vinden van een <i>duurzame belangenbalans</i> tussen de maatschappelijke doelen en de partners en het formeren van stabiele teams op de verschillende besturingsniveaus

Door in een ontwikkelingsstrategie voor een samenwerkingsverband aandacht te besteden aan de inrichting van een stabiel actorenstelsel, het creëren van gezamenlijke werkproces en het vinden van een belangenbalans tussen partners en doelen worden op belangrijke punten keuzes gemaakt en soms ook doorbraken bereikt. Daarmee wordt ook de tegenstelling tussen een sturende overheid en sturende coalitiepartners verzacht. De genoemde drie interventies zijn functioneel, treden buiten het debat over de hegemonie, hoeven daarom geen grote weerstanden op te roepen en kunnen leiden tot een versnelling in het proces die de spanning tussen 'inside-out-' en 'outside-in' relativeert.

21.2 Richtlijnen

Het hanteren van deze drie interventies is geen simpele kunstgreep maar vraagt om inzicht en vaardigheden in de drie achterliggende gedragsimpulsen. Uiteindelijk gaat het om bestuurlijke ingrepen, die echter kwaliteiten op diverse terreinen veronderstellen en soms zelfs om doorbrekende stappen vragen zoals bij het beïnvloeden van belangengedrag. Zo worden maatschappelijke coalities en overheidssturing aan elkaar verbonden. Dit is het doel van een exploratieve strategie. De vraag is nu hoe deze strategie inhoud moet krijgen om een stabiel actorenstelsel tot stand te brengen, een gezamenlijk werkproces te scheppen en een belangenbalans te vinden. Uitgaande van de geanalyseerde condities en hun dynamiek is een exploratieve strategie te beschrijven in negen richtlijnen.

1

Het uitgangspunt voor het ontwikkelen van een samenwerkingsverband is de *bestaande samenwerking van de partners*. Deze bestaande samenwerking bevat een aanzienlijk sociaal kapitaal van relaties en vertrouwen, waarin vaak al jarenlang is geïnvesteerd. Het passeren van de al bestaande samenwerking of het onzorgvuldig opnemen daarvan in nieuwe verbanden betekent een terugval in de verhoudingen en een stap achteruit in resultaten, soms voor lange tijd.

2

Wanneer de kwaliteit van publieke dienstverlening sterk afhankelijk is van een samenhang in een keten is een ontwikkelingsaanpak met een sterk top-down karakter contraproductief als het gaat om maatschappelijke effecten op langere termijn. De ontwikkelingsaanpak moet zich dan richten op het *van onderop creëren van multidisciplinaire uitvoeringsteams* met een concrete opdracht en een stevig mandaat. Deze teams krijgen na verloop van tijd ook een *operationeel sturende rol* ten opzichte van de werkprocessen in de partnerorganisaties voor zo ver de keten meer greep heeft op de maatschappelijke problematiek en daardoor een meer effectieve dienstverlening levert dan de afzonderlijke partners.

3

Om deze teams te laten ontstaan is top-down *coöperatieve bestuurskracht* nodig. Het gaat om gezamenlijke doelen en de bereidheid van bestuurders om in te grijpen en hun organisaties bij te sturen wanneer de uitvoeringsteams tegen grenzen aan lopen (zie 7 hieronder). Dit vereist dat bestuurders zich niet moeten beperken tot intentieverklaringen en afspraken over middelen, maar ook veranderingen aanbrengen in de interne prioriteiten en werkprocessen van de organisatie waarvoor ze verantwoordelijk zijn, inclusief het instrueren van hun managers.

4

Omdat het resultaat van de samenwerking wordt bepaald door de energie en speelruimte in de uitvoeringsteams is het voor succes nodig om de gezamenlijke activiteiten zodanig op te delen en te clusteren dat deze overzichtelijke teams mogelijk worden. *Taakstructuur en logistiek volgen de eisen die de gewenste sociale interactie stelt*. Ook grote samenwerkingsverbanden moeten uit deze kleine eenheden worden opgebouwd.

5

Dit kan betekenen dat het eerst niet lukt een uitvoeringsorganisatie te realiseren die de complete handelingsketen dekt. Dit vereist een *afweging* tussen het betrekken van alle partners die nodig zijn om tot een sluitende keten te komen versus de beperkte groep partners die genoeg gemotiveerd zijn voor samenwerking. Wie zijn per sé nodig?

6

De uitvoeringsteams moeten een *pionierskarakter* krijgen om een samenwerkingsverband voldoende momentum te geven. Dit betekent deelnemers met pioniersgeest, voldoende vrijstelling in tijd, ruim mandaat en een aanpassing van werkprocessen in de partnerorganisaties

aan de samenwerking (vervlechting). In periodes van start of doorontwikkeling moeten deze teams een *tijdelijk verhoogde status* krijgen in aandacht en faciliteiten om ambitie te stimuleren en ze een tegenwicht te laten zijn ten opzichte van de routines in de partnerorganisaties.

7

Als gevolg hiervan ontwikkelen de teams ambitie en energie en worden daarbij geremd door de domeinbelangen van de partnerorganisaties en het daardoor opgeroepen terughoudende gedrag. De hierbij *optredende fricties en conflicten moeten manifest worden gemaakt en geëscaleerd*. Dit betekent confrontaties en botsingen tussen de partnerorganisaties. Dit is functioneel om duidelijk te krijgen welke belangen spelen, welk speelveld men wil delen dan wel om onwillige minderheden onder druk te zetten om mee te doen.

8

De *bovenliggende structuur* (projectgroep, stuurgroep) dient mede om deze confrontaties te laten plaatsvinden en de uitvoeringsteams daarvan te ontlasten. Op dit niveau geldt het perspectief om vervlechting tussen de organisaties van de partners tot stand te brengen en zo de uitvoeringsteams in hun ontwikkeling te steunen. De agenda van de bovenliggende structuur volgt daarom voornamelijk die van (de knelpunten in) de uitvoering.

9

Samenwerkingsverbanden vragen om een *eigen type professionals*: pioniersgeest, boven het eigen specialisme staan in denken en handelen, problematiek en casuïstiek met anderen kunnen delen, horizontaal en diagonaal kunnen delegeren en overdragen. In het algemeen: *bending the rules*. Na verloop van tijd gaat dit ook gelden voor collega's die buiten het samenwerkingsverband functioneren maar er wel regelmatig mee te maken hebben. Dit vraagt een regelmatige trainingsinspanning in de vorm van bijscholing, workshops e.d.

Een ontwikkelingsaanpak van samenwerkingsverbanden behelst dus een serie ontmoetingen en confrontaties en waarin een inhoudelijk ontwerp van het samenwerkingsverband tot stand komt. Het ontwerp vloeit voort uit de aard van de te verlenen diensten, de inhoudelijke taken en hun logistiek, maar de realisatie en timing van het gezamenlijke werkproces worden gestuurd vanuit de teamvorming en onderhandelingen tussen de partners. Het gevolg zal zijn dat de resultaten lokaal sterk kunnen variëren, afhankelijk van de plaatselijke verhoudingen.

Een exploratieve strategie is nodig om samenwerkingsverbanden van binnen uit te ontwikkelen op basis van groepsbinding en gezamenlijke actie. Daarbij moet worden vermeden dat druk van buiten leidt tot afname van energie tussen de deelnemers aan de samenwerking. Dat wil niet zeggen dat een exploratieve strategie reactief of volgzaam is. Het gaat er juist om kansrijke situaties op te speuren en hier selectief en stevig te stimuleren om die kansen praktisch te verwezenlijken. Om fricties en conflicten manifest te maken moeten soms confrontaties worden georganiseerd. Een exploratieve strategie vereist op dat moment ook een duidelijke stellingname om de partners te dwingen met elkaar te onderhandelen.

21.3 Exploratieve strategie versus programmatische strategie

Een exploratieve strategie zoals hierboven uitgewerkt is eerder een projectie van mogelijke situaties dan de actuele praktijk. Uit de caseonderzoeken komt naar voren dat de overheid of de initiatiefnemende partners bij samenwerkingsverbanden doorgaans geneigd zijn hetzij het heft zoveel mogelijk in eigen hand te willen nemen hetzij het initiatief liever aan anderen over te laten. Een actieve, kanszoekende aanpak – de essentie van een exploratieve strategie – is schaars. Overheden en partners zijn meer gewend om vanuit inhoudelijke vraagstukken en besluiten te denken en te handelen en komen zo uit op een *programmatische strategie* bij de ontwikkeling van samenwerking. Dit is vergelijkbaar met het ontwikkelingsscenario 'Primaat bij een sturende overheid' en de top-down benadering zoals getypeerd door de in paragraaf 20.4 aangehaalde Sabatier (1986, pag. 34-36). Een dergelijke programmatische strategie gaat uit van

een dominantie van enkele centrale inhoudelijke doelen en een activiteitenprogramma waarin deze doelen worden geïmplementeerd ('uitrollen'). Voorop staat een inhoudelijke logica, waarin eerst algemene beleidsbesluiten worden genomen die vervolgens worden omgezet in uitvoeringsmaatregelen. Ook een programmatische strategie werkt met lokale situaties in de vorm van proefprojecten ('pilots'), maar deze zijn niet sturend maar instrumenteel. Het zijn testcases die moeten helpen het vastgestelde programma sneller concreet te maken. Een programmatische strategie bij het ontwikkelen van samenwerkingsverbanden is goed mogelijk, maar maakt minder gebruik van lokale inzet en samenwerkingsenergie en leidt tot minder maatschappelijke effect dan een exploratieve strategie. De 'lokale' voorwaarden (concrete uitdagingen, al bestaande samenwerking, pionierskwaliteiten) liggen immers zelden in het verlengde van het vastgestelde programma en worden daardoor ook niet zonder meer bevorderd, soms eerder ontkracht. Een exploratieve strategie probeert daarentegen deze lokale voorwaarden maximaal te benutten, maar is er ook afhankelijk van en zal dus meer per situatie uiteenlopende resultaten opleveren (vgl. Sabatier, 1986, p. 36-37).

SCHEMA 40: EXPLORATIEVE STRATEGIE VERSUS PROGRAMMATISCHE STRATEGIE BIJ DE ONTWIKKELING VAN SAMENWERKINGSVERBANDEN

	Exploratieve strategie	Programmatische strategie
Primaire focus	Energie van interacties	Inhoudelijke beleidsdoelen
Werkwijze	Zoeken en selectief stimuleren van kansrijke situaties	Doelen vertalen in algemeen geldend uitvoeringsprogramma
Procesgang	Endogeen	Exogeen
Resultaten	Sterk maatschappelijk effect met mogelijk grote lokale verschillen	Beperkt maatschappelijk effect (vooral in pilots) met weinig lokale verschillen

Overheden volgen vanuit het primaat van bestuurlijke besluiten doorgaans een inhoudelijke beleidsagenda met een daarvan afgeleide programmatische strategie. Wanneer het gaat om de ontwikkeling van samenwerkingsverbanden is deze benadering suboptimaal. Daarom is het waarschijnlijk dat in die situaties (b.v. bij de ontwikkeling van de Centra voor Jeugd en Gezin) de resultaten zullen achterblijven bij de verwachtingen. In situaties waarin initiatieven in eerste instantie vanuit de partners zijn ontstaan (b.v. Lokale Zorgnetwerken Rotterdam) worden meer maatschappelijke resultaten behaald.

Een programmatische strategie heeft ook het risico van een strijd om de hegemonie. De inhoud staat voorop, de interacties en belangen moeten dan volgen. Dat gebeurt vaak niet en dus ontstaan fricties, vaak onuitgesproken. Het sombere maatschappelijke scenario laat zich makkelijk schetsen. Publieke diensten vertonen een gebrek aan samenhang en samenwerking. Het publiek en de media klagen en politici doen ferme uitspraken. Instellingen worden min of meer geprest om te gaan samenwerken. Als reactie stellen ze zich afwachtend op en steken geen energie in de samenwerking. Dit loopt uit in een vicieuze cirkel van teleurstelling, volkswoede, dadendrang, stil verzet en stagnatie. De publieke dienstverlening schiet te kort en de burgers verliezen het vertrouwen in het democratische bestel. De symptomen van een dergelijke vicieuze cirkel zijn regelmatig waar te nemen. Maar er zijn genoeg aangrijpingpunten om dit tij te keren.

TUSSENSTAND 13

Hoe ziet een exploratieve ontwikkelingsstrategie er uit? Vanuit het onderzoek komen drie strategische interventies naar voren die de spanning tussen sturende instellingen en sturende overheid kunnen verminderen. Het gaat om het creëren van een actorenstelsel door onderling verbonden overleg op alle niveaus, het ontwerpen van een gezamenlijk werkproces en het vinden van een belangenbalans tussen maatschappelijke doelen en organisatiebelangen. Deze drie interventies geven gestalte aan een exploratieve ontwikkelingsstrategie, waarin het zoeken van kansrijke interacties van groter gewicht is dan het realiseren van een inhoudelijk plan.

In de ontwikkeling van samenwerkingsverbanden zal een exploratieve strategie, die zich richt op het opzoeken en creëren van situaties met gunstige procescondities, meer resultaat opleveren dan een programmatische strategie, waarin algemene inhoudelijke beleidsdoelen via proefprojecten worden geconcretiseerd in uitvoeringsmaatregelen.

Met het gebruiken van de inzichten uit deze studie voor mogelijke ontwikkelingsstrategieën en de dilemma's daarbij zijn de gevonden condities en concepten doorgetrokken naar toepassing in het beleid. Het is tijd om de analyse te beëindigen en een stap terug te doen. Hoe verhouden de uitkomsten zich met enkele algemeen geldende thema's en opvattingen in de wetenschappelijke literatuur? Dit komt aan de orde in het volgende hoofdstuk.

22 Discussie

22.1 Samenwerking vraagt stabiliteit

Samenwerking ontwikkelt zich in een ritmisch proces. In cycli wordt lering getrokken, worden doelen bepaald, praktische acties ondernomen en activiteiten gestructureerd. Hierdoor worden de relaties verbreed en verdiept. In een ritme van meerdere leercycli leidt dit tot vervlechting via beter afgestemde werkprocessen en sterkere verbindingen tussen organisaties. Tenminste wanneer stagnaties dit proces niet vertragen of tot stilstand brengen. Deze spanning tussen min of meer spontaan verlopende processen en perioden van stagnatie is kenmerkend voor de meeste samenwerkingsverbanden. De spanning ontstaat uit de neiging van de partners om op beslissende overgangen te gaan onderhandelen en zo het gezamenlijk resultaatgerichte gedrag te dempen. Samenwerkingsverbanden groeien, maar dat gaat langzaam en die groei kan zelfs tot stilstand komen. Tijd en stabiliteit zijn essentieel om samenwerking te laten ontluiken.

Ook de wetenschappelijke literatuur over samenwerkingsprocessen benadrukt het belang van tijd en stabiliteit. Al eerder is Sabatier (1986, pag. 38)) aangehaald, die een periode van 10-15 jaar ziet als een realistische ontwikkelingstijd. Ring en Van de Ven (1994, p. 100) merken op dat de meeste interorganisationale relaties in de praktijk beginnen met kleine overeenkomsten die weinig voorafgaand vertrouwen vereisen. Incrementeel wordt dit uitgebreid en daarmee ook het vertrouwen dat vereist is voor meer omvattende en duurzame samenwerking. Grote stappen ineens doen een te zwaar beroep op vertrouwen. Provan & Milward (1995, p 25-26) stellen dat systeemstabiliteit een voorwaarde is voor effectieve netwerken. Hierdoor raken de partners geleidelijk goed op elkaar ingespeeld. Grote systeemveranderingen leiden tot verstoringen en ineffectiviteit. Dit geldt des te meer naar mate de cliënten rechtstreeks worden geraakt door deze veranderingen. Stabiliteit is een voorwaarde maar geen succesfactor.

Milward & Provan (2004, p. 10-11) noemen stabiliteit zelfs een sleutelconditie voor prestaties van netwerken. Pressman en Wildavsky (1984, pag. 230-231) stellen dat netwerken inherent instabiel zijn en dat dus veel tijd nodig is voor een permanente reeks onderlinge aanpassingen. Child, Faulkner & Tallman (2005, p. 391-395) schetsen de ontwikkeling van netwerken als een evolutionair proces van dynamische condities, waarin zich samenwerkingscapaciteiten bij de deelnemers ontwikkelen. Deze komen voort uit voorafgaande samenwerkingservaringen, het elkaar persoonlijk leren kennen en verder operationeel leren. Het gaat om een proces van vertrouwen en banden ontwikkelen, op alle niveaus tussen partners.

Het onderzoek en de literatuur wijzen dus op de onvermijdelijkheid van een lange procesgang. Samenwerking in de publieke dienstverlening is iets dat moet worden volgehouden. Het onderzoek wijst op interacties en een ontwikkelingsproces dat zich over een groot aantal actoren en jaren uitstrekt. In dat proces worden de resultaten slechts geleidelijk zichtbaar.

Hoe verhouden deze uitkomsten zich met algemene thema's uit de onderzoeksliteratuur? In de laatste conceptuele hoofdstukken zijn de uitkomsten getoetst op direct relevante publicaties. Daaruit bleek dat de aangetroffen dilemma's worden weerspiegeld in ander onderzoek. Maar voor de uitkomsten die betrekking hebben op de actoren, rollen, belangen en gedragsimpulsen is minder direct aansluiting te vinden bij de literatuur. Het is de vraag of de ontwikkelde concepten nieuw en aanvullend zijn of dat ze conflicteren met bestaande concepten en inzichten, zoals samengevat in hoofdstuk 4. Dit wordt uitgediept voor vier onderwerpen:

- de betekenis van vertrouwen
- de invloed van taakkenmerken
- gedragsimpulsen en belangen
- ontwikkelingscyclus.

22.2 Betekenis van vertrouwen

De in de casuïstiek aangetroffen condities gaan voor een groot deel over taak- en rolgebonden gedrag. Het gaat om initiatieven nemen, voorbereiden, doelen stellen, uitvoeren, structureren en vervlechten. Er is opvallend weinig psychologie aanwezig in deze elementen, in de zin van innerlijke behoeften en motieven die op elkaar inwerken. Weliswaar gaat het voor een groot deel om verschijnselen aan de 'binnenkant' van de samenwerkingsverbanden, maar die hebben een tamelijk concrete en pragmatische inhoud. Dit lijkt in strijd te zijn met de grote nadruk die in de jarenlange onderzoeksliteratuur wordt gelegd op vertrouwen als basis en voorwaarde voor samenwerking (b.v. Brass, Galaskiewicz, Greve en Tsai, 2004, p. 802-803; Ring en Van de Ven, 1995, p. 92-93, Mayer (1995), genoemd door Grisham, (2006, p. 497). De definities van vertrouwen lopen uiteen, alsmede de specifieke invloed die er aan wordt toegekend, maar de meeste publicaties wijzen op een substantiële betekenis van vertrouwen met een (sociaal)psychologische en soms ook morele inhoud. Hoe is dit verschil te verklaren?

Een deel van de verklaring lijkt te liggen in een andere bewoording van wellicht hetzelfde fenomeen. In de gevonden condities 'gezamenlijke voorbereiding en draagvlak', 'gezamenlijke doelbepaling', 'praktisch samenspel' en 'vervlechting van organisaties' is vertrouwen als aspect zeker aanwezig. Maar anders dan in de literatuur formuleren de meeste respondenten dit niet als een verwachting dat partners hun belangen en kwetsbaarheden zullen respecteren maar als *wederzijdse persoonlijke bekendheid in een concrete handelingssituatie*. Méér dan de respondenten in de caseonderzoeken benadrukken de geïnterviewde experts de noodzaak van vertrouwen, maar ook hier in een zakelijke en professionele context. Eén expert omschreef vertrouwen als de verwachting dat de ander zijn of haar werk goed doet, zodat je er in een samenwerkingsrelatie op kunt bouwen. Dat is dus geen kwestie van emotionele veiligheid of het rekening houden met elkaars behoeften, maar van het elkaar beter leren kennen als collega-professional en de taal van de ander gaan begrijpen. Deze voorwaarde is wel persoonlijk maar heeft psychologisch weinig inhoud.

Is in het onderzoek vertrouwen als algemeen geldende conditie over het hoofd gezien? Waren de respondenten beducht om een zo delicaat gegeven te noemen? Dat is onwaarschijnlijk. De gesprekken waren vertrouwelijk, de sfeer was doorgaans ontspannen (het ging om een wetenschappelijk onderzoek en niet om een evaluatie van hun prestaties). Aangenomen mag worden dat de respondenten de informatie verstrekten waarover ze beschikten. Kan het dan zijn dat de specifieke setting de rol van vertrouwen als conditie minimaliseert? Het gaat immers om programmatische samenwerking met het oog op concrete resultaten, niet om gevoelige onderwerpen of substantiële persoonlijke belangen. Vertrouwen zou daarin een minder grote rol hoeven te spelen. Toch komt uit het onderzoek duidelijk naar voren dat er wel degelijk een belangrijk persoonlijk element zit in de ontwikkeling van samenwerking: het elkaar individueel kennen en informeel kunnen benaderen wordt vrijwel zonder uitzondering als een essentieel bestanddeel genoemd van de hierboven genoemde condities. Deze persoonlijke nabijheid verschijnt echter als een *bestanddeel* van deze condities (bijvoorbeeld in de conditie 'bestaande samenwerking'), niet als een op zichzelf staande conditie. Vertrouwen 'kleeft' als een kenmerk aan de te ontwikkelen relaties, maar lijkt in de casuïstiek weinig autonome verklaringswaarde te hebben.

Overigens moet deze conclusie wellicht worden genuanceerd naar het type actor. Eén van de experts maakte nadrukkelijk onderscheid tussen professionals en bestuurders, wanneer het gaat om de samenwerkingsrelaties. Professionals zijn uiteindelijk gemotiveerd voor het resultaat en gaan samen aan de slag wanneer ze weten wat ze aan elkaar hebben. Het elkaar leren kennen als collega-professional in zijn of haar specifieke rol is voldoende. Bestuurders leven in een andere, meer diffuse wereld. Ze zijn primair verantwoordelijk voor de continuïteit en positie van hun organisatie en opereren daarom meer strategisch en behoedzaam. Hier is wel een meer psychologisch gekleurd vertrouwen nodig om er zeker van te zijn dat de andere

bestuurder zich gebonden voelt aan de relatie en geen onverwachte en onaangename zetten zal doen.

De conclusie dringt zich op dat interpersoonlijk vertrouwen maar beperkt vereist is in een situatie van programmatische samenwerking, namelijk voor zover dat vereist is voor effectief rolgedrag. Het kan zelfs van voorbijgaande aard zijn. Dit zou de interpretatie kunnen zijn van de uitkomst van het eerder in hoofdstuk 4 (paragraaf 4.6) aangehaalde onderzoek van Provan, Nakama, Veazie, Teufel-Shone en Huddleston (2003, p. 654-655), die observeren dat vertrouwen in samenwerkingsverbanden na verloop van tijd afneemt terwijl de waardering van het belang van samenwerking bij de deelnemers wel op peil blijft. De auteurs denken dat dit komt doordat de deelnemers elkaar beter leren kennen en als onbedoeld gevolg van een nauwere samenwerking daarbij ontnuchterd raken over elkaars kwaliteiten. Kennelijk vereist het ettelijke jaren samenwerking "before real trust can be established." De alternatieve verklaring kan zijn dat het elkaar beter leren kennen nu net de essentiële conditie is en dat vertrouwen dus minder nodig is om de samenwerking voort te zetten. Vertrouwen is dan een tijdelijk bijeffect en geen voorwaarde. Ook Ziggers en Duysters (2004, p. 2-5) zien het vertrouwen tussen individuele personen vooral als een intermediaire factor in de opbouw van 'relational capital' tussen organisaties. Kennelijk worden samenwerkingsverbanden na verloop van tijd meer gestructureerd en minder persoonlijk. Bardach (1998, pag. 262-263) geeft hiervoor een meer structurele verklaring. Hij citeert Lewicki en Bumer (1995) die onderscheid maken tussen *knowledge-based trust* en *identification-based trust*. Voor samenwerking is *knowledge-based trust* voldoende, namelijk de mate waarin men voldoende informatie heeft over de partner om die te begrijpen en diens gedrag te kunnen voorspellen. *Identification-based trust*, gericht op een inleving in de partner, is niet per sé nodig voor samenwerking. Bardach: "*I do not think, however, that believing the other party shares one's own 'desires and intentions' is really central to the emotional component of confidence in that party's trustworthiness, at least not in relations among professional bureaucrats involved in ICC capacity (Interagency Collaborative Capacity – PJVD). Delegates from other partner agencies are **expected** to hold incompatible desires and intentions to some degree. This does not necessarily preclude a high level of mutual confidence . . .*" Volgens Bardach is onderlinge identificatie inderdaad niet nodig, maar spelen aspecten als betrokkenheid en eerlijkheid wél een rol in de samenwerkingsrelatie (pag. 263). Het gaat dus om *functioneel* vertrouwen.

De alternatieve verklaring – het gaat om bekendheid als functioneel vertrouwen – lijkt ook te worden gesteund door een onderzoek van Bechky (2006, p. 11-17) waarin zij beschrijft hoe in tijdelijke organisaties (in dit geval productieteams in de Amerikaanse filmindustrie) coördinatie plaatsvindt op basis van min of meer voorspelbaar maar tegelijkertijd nieuw geproduceerd rolgedrag. Door een voortdurende pluriforme onderlinge feedback (in de vorm van rolgerichte bedankjes, vermaningen en grappen) wordt elk lid van het team in zijn of haar specifieke rol bevestigd en gehouden. Hierdoor weten de teamleden voldoende wat ze aan elkaar hebben en kunnen ze effectief op elkaar inspelen, vrijwel zonder hiërarchische sturing. Wanneer dit inzicht wordt toegepast op complexe programmatische samenwerking in de publieke dienstverlening zou de conclusie kunnen zijn dat de deelnemers proberen zo snel mogelijk duidelijkheid te krijgen over elkaars rol langs de weg van een persoonlijke, maar taakgerelateerde kennismaking. Als dit lukt, is het voldoende voor onderlinge coördinatie.

22.3 De invloed van taakkenmerken

Het onderzoek heeft zich gericht op het ontwikkelingsverloop van samenwerkingsverbanden in de publieke sector. Zoals te verwachten hebben de aangetroffen condities voor een groot deel betrekking op gedrag van actoren en hun verhoudingen en producten (ontwerp, gebouw, structuur e.d.). Er komen weinig condities naar voren die betrekking hebben op de specifieke aard van de omgeving of de activiteiten waarop de samenwerking betrekking heeft. Gaat er geen invloed uit van de diverse omstandigheden in de sectoren? Maakt het niet uit of het gaat om juridisch-administratieve werkprocessen, individuele gevalshandeling van zorgcliënten of

activiteiten in en om een Kulturhus? De in de casuïstiek optredende condities drukken dit niet uit. De organisatiekundige literatuur is echter voor een aanzienlijk deel gebaseerd op het paradigma van de contingentiebenadering, waarin de externe omstandigheden en de aard van de taken als bepalend wordt gezien voor de koers en de inrichting van de organisatie (b.v. Thompson, 1967). De aard van het werk en de afhankelijkheden tussen de partners zouden van invloed moeten zijn op de resultaten van samenwerking. In het eerste caseonderzoek ging één van de vragen ook hierop in. Toch komen deze niet als condities naar voren.

Lenen de cases zich voor een dergelijke analyse? De gekozen praktijksituaties verschillen aanmerkelijk in hun activiteitenstructuur. Bij Wijspunt Leiden en in de Kulturhusen beperkt de samenwerking zich tot gezamenlijke beslissingen en vindt de uitvoering daarvan gescheiden plaats. In de Veiligheidshuizen, de Keteneenheden en de Jongerenloketten in Hoorn en Groningen gaat het om administratieve ketensamenwerking, waarin de partners in de uitvoering hun eigen taken houden maar daarbij wel geregeld afstemmen en overdragen op een gezamenlijke locatie. In de Rotterdamse veiligheidsaanpak en de Lokale Zorgnetwerken wordt in de uitvoering voortdurend met elkaar gecommuniceerd en komt gezamenlijke actie regelmatig voor. De verschillen tussen de cases in inhoudelijke taken en afhankelijkheden lijken dus voldoende groot om eventueel door te werken in condities en resultaat van de samenwerking.

Waarom is dit niet aangetroffen? Het meest voor de hand ligt de verklaring dat de geïnterviewde deelnemers alleen hun eigen case waarnemen, geen vergelijking kunnen maken met andere situaties en dus daaruit ook geen condities kunnen afleiden. Taakverschillen zouden dan wél een conditie voor resultaat kunnen zijn, alleen niet waargenomen door de direct betrokkenen. Daar staat tegenover dat de verschillen in resultaat sectoroverschrijdend waren, zoals geconstateerd in hoofdstuk 6. Op een hoger abstractieniveau waren de resultaten vergelijkbaar tussen sectoren en er lijkt geen relatie te zijn tussen sector en succes. Daar komt bij dat de geïnterviewde experts een bredere ervaring hadden en toch niet de voorgelegde condities hebben aangevuld met inhoudelijke taak- en sectorkenmerken.

Uit het onderzoek zou de conclusie getrokken kunnen worden dat taakkenmerken en de daaruit voortvloeiende afhankelijkheidsrelaties tussen de partners weinig invloed hebben op het ontwikkelingsverloop van de onderzochte samenwerkingsverbanden. De ontwikkeling van samenwerking staat kennelijk los van de inhoudelijke activiteiten in die samenwerking. Dat zou een opvallende conclusie zijn tegen de achtergrond van de in de organisatiekunde breed gedragen open systeembenadering, die ook gebaseerd is op een rijke onderzoekshistorie. Wel moet worden aangetekend dat de specifieke onderzoeksliteratuur over netwerksamenwerking eveneens weinig indicaties bevat over de invloed van sectoren, taakkenmerken en de daaruit voorkomende afhankelijkheidsrelaties. Voor zover hier publicaties over zijn drukken onderzoekers zich hier voorzichtig en conceptueel over uit en pleiten ze voor empirisch onderzoek (Sinha en Van de Ven, 2005, p. 393 – 400). In onderzoek zijn nog weinig verbanden aangetroffen.

Zijn deze verbanden afwezig of zijn ze nog niet blootgelegd? Omdat de cases niet op deze relaties zijn onderzocht zijn hierover alleen hypothetische uitspraken te doen. Er dienen zich drie verschillende verklaringen aan.

De eerste verklaring is dat er wel een verband is, maar dat het tot dusverre in onderzoeken te weinig is opgezocht en gemeten. In de casuïstiek lijken de justitieketens meer resultaten te behalen dan de Kulturhusen (hoewel het kleinste Kulturhus wel als hoogste scoort). Dit zou er op kunnen wijzen dat de relatief 'harde' administratief-juridische werkprocessen zich beter lenen voor structurering in vaste samenwerkingsverbanden dan de meer 'zachte' culturele projecten die Kulturhuspartners al of niet gezamenlijk kunnen ontwikkelen. Bardach (1998, pag. 133 – 134) vergelijkt zijn casuïstiek en komt tot de conclusie dat de transparantie van de gezamenlijke taken van invloed is op het samenwerkingssucces: "*Technical clarity helps.*" Naar mate er meer sprake is van voorspelbare oorzaak-gevolg relaties in de taken en deze minder

worden gekenmerkt door waardebonden kwesties zijn de oplossingen eenduidiger en minder onzeker. Dit vereenvoudigt de taal en communicatie tussen partners. Hij contrasteert dat met 'human service'- activiteiten waar veel meer ambiguïteit optreedt en er geen duidelijke maat is voor oplossingen. Scholtens (2007, p. 29 – 31, p. 44) stelt dat wanneer het gaat om crisisbeheersing het samenwerken tijdens de crisis nauwelijks nodig is in de zin van het samen uitvoeren van dezelfde taak (het is effectiever als elke hulpverlener zich dan concentreert op de eigen taak). Maar in de voorbereiding op crises en rampen is wél sprake van substantiële samenwerking bij het opstellen en oefenen van plannen en het maken van afspraken (bij voorbeeld over opschalingsprotocollen op de meldkamers). Kennelijk is de aard van de taak zodanig dat het samenwerkingsverband moet worden gericht op het elkaar leren kennen en rolafspraken (zie vorige paragraaf) en is het een succesconditie dat de samenwerking hierop focust. Van de in dit boek beschreven onderzoek gevonden condities zouden dan 'gezamenlijke voorbereiding en draagvlak' en 'gezamenlijke doelbepaling' bijvoorbeeld van belang blijven, de overige niet of minder.

De tweede verklaring is eveneens dat er een verband is, maar dat dit verband zich lastig laat onderzoeken. Er kan sprake zijn van een 'zachte causaliteit'. In de caseonderzoeken drukten meerdere respondenten hun ontevredenheid uit over de situatie dat de samenwerking niet veel verder kwam dan een keten in plaats van een netwerk. Daarmee bedoelden ze dat er alleen sprake was van een overdracht van probleemsituaties of cliënten tussen partners en geen regelmatige interactie om te komen tot een gedeelde diagnose en gecombineerde aanpak. Ze wensden een meer intensieve samenwerking en daarmee een grotere taakafhankelijkheid tussen partners. Kortom: vanuit de subjectieve doelen en voorkeuren van partners kunnen de taakkenmerken en de afhankelijkheid tussen partners lichter of zwaarder worden ingevuld. Het ontwikkelingsproces van een samenwerkingsverband kan ertoe leiden dat de gezamenlijke activiteiten veranderen. De causaliteit werkt twee kanten op en dus kunnen taakkenmerken 'meebewegen' met de processen. Dan wordt het lastig om deze taakkenmerken als aparte condities te isoleren en te meten.

Een derde – meer speculatieve – verklaring is dat er weinig of geen relatie is tussen de taakkenmerken en het ontwikkelingsproces van samenwerkingsverbanden. Het opbouwen van samenwerking op verschillende niveaus is voornamelijk een proces van teamontwikkeling, gebaseerd op het feit *dat* de deelnemers rollen ten opzichte van elkaar gaan bekleden en niet *welke* rollen dat specifiek zijn. Het gaat er om de collega's van de partnerorganisatie te gaan zien als 'significante anderen', waarbij ze als een relevante andere persoon worden gemarkeerd los van de specifieke inhoud van hun rol. Deze inhoud is nodig maar niet sturend in het proces. In de casuïstiek verscheen af en toe het motief van 'het samenwerken om het samenwerken', dat wil zeggen het creëren van overleg tussen ontmoetingen tussen partners omdat dit kennelijk voortkwam uit een behoefte om elkaar op te zoeken zonder dat dit gefundeerd was in een gerichte praktische noodzaak. Experts observeerden en bekritiseerden dit. Op grond van het onderzoek is dit motief te verklaren vanuit de derde gedragsimpuls (hoofdstuk 16, paragraaf 16.4), volgens welke mensen in teams geneigd zijn altijd te gaan interacteren en samenwerken als ze de perceptie hebben dat hun relatie van duurzame aard is. Het algemene gegeven van afhankelijkheid en terugkerende ontmoetingen is voldoende om dit gedrag op gang te brengen, los van de specifieke inhoud.

De conclusie uit het voorgaande kan zijn dat taakkenmerken waarschijnlijk invloed hebben op het ontwikkelingsverloop van samenwerking, maar niet duidelijk en voorspelbaar. Wellicht is er sprake van complexe interactie tussen taakkenmerken en ontwikkelingsverloop. Dit pleit voor nadere verkenning en onderzoek.

22.4 Gedragsimpulsen en belangen

Samenwerkingsverbanden onttelen hun energie aan overzichtelijke teams waarin mensen plannen maken, acties ondernemen en zich met elkaar verbinden volgens de drie in hoofdstuk

16 omschreven gedragsimpulsen. Deze gedragsimpulsen vormen de ‘motor’ van de samenwerking. Doordat deze gedragsimpulsen zich steeds opnieuw manifesteren gaat de samenwerking voort, in cycli. Het zijn dus niet de belangen die de partners bijeenbrengen, maar hun samenwerkingsimpulsen. Belangen zijn ook actief en relevant, er moet terdege rekening mee worden gehouden, maar ze vormen niet de drijvende kracht en remmen de samenwerking vaak af doordat ze onderhandelingsgedrag oproepen. De samenwerking drijft op de intrinsieke motivatie om samen problemen op te lossen. Dit is ook de uiteindelijke onderbouwing van de conclusie dat endogene ontwikkelingsprocessen het primaat hebben ten opzichte van exogene stimulansen en acties.

Is dit een romantische conclusie? Het past bij de tijdgeest waarin grootschaligheid en sturing van bovenaf in diskrediet lijken en weer meer wordt verwacht van professionals in kleinschalige verbanden. Overheid en management zouden zich verre moeten houden van de uitvoering¹. Een deel van de onderzoeksliteratuur ondersteunt deze uitkomsten. In hoofdstuk 4 is al beschreven dat veel onderzoekers afstand nemen van de economische benadering bij het verklaren van de ontwikkeling van netwerken. In de praktijk ontwikkelt samenwerking zich via een uitgebreide en langdurige serie interacties waarin partners ‘investeren’ in de onderlinge relaties. Vanuit financieel-economische belangen valt een dergelijke voorinvestering niet te verklaren, ook al blijkt die uiteindelijk zijn vruchten af te werpen in het samenwerkingsresultaat. In hoofdstuk 18 blijkt het primaat van endogene ontwikkelingsprocessen aan te sluiten op de opvatting van meerdere onderzoekers dat interne legitimatie een steviger basis biedt voor samenwerking dan externe legitimatie. Interne legitimatie kan worden gezien als de uitkomst van de werking van gedragsimpulsen, zoals omschreven in hoofdstuk 16. Ook Bardach (1998, pag. 24) zet vraagtekens bij het verklaren van samenwerkingssucces uit het streven naar voordelen door partners (*resource dependence theory*). Hij signaleert dat carrièredoelen van deelnemers aan samenwerkingsverbanden en bureaucratische doelen doorgaans inhoudelijke doelen domineren: “*This is indeed the common scenario, . . .*” (p. 34).

Buiten het domein van de organisatiekundige literatuur geeft Meier (2006, p. 28) een verdere onderbouwing van deze conclusies. In zijn boek ‘The Economics of Non-selfish Behaviour’ geeft hij een samenvatting van experimenteel economisch onderzoek naar pro-sociaal gedrag en komt tot de conclusie dat mensen meer samenwerking zoeken met personen waarmee ze zich goed kunnen identificeren. Analooq aan het verschijnsel dat bloeddonoren minder bloed gaan geven op het moment dat ze daarvoor financieel beloond worden is zijn constatering dat pro-sociaal gedrag dat gebaseerd is op intrinsieke motivatie doorgaans afneemt wanneer er van buitenaf positief bedoelde prikkels worden gegeven. Er treedt dan *motivational crowding* op. De intrinsieke motivatie wordt weggedrukt door de materiële prikkels die calculerend gedrag oproepen bij degene die het pro-sociale gedrag vertoonde en nu op grond van de prikkels het gevoel krijgt dat er *te weinig* beloning tegenover staat. (p. 34–36). Bij Meier gaat het primair om pro-sociaal gedrag van individuen voor altruïstische doelen, maar bij hem wordt dit breed opgevat: vrijwilligerswerk, het uitvoeren van burgerplichten en in het algemeen gedrag dat gebaseerd is op vertrouwen.

De constatering in het onderzoek dat samenwerking het krachtigst gesteund wordt door gedragsimpulsen (à la Meier: intrinsieke motieven in groepsverband) wordt bevestigd door onderzoekers uit diverse disciplines. Ook de geïnterviewde experts onderschrijven het primaat van intrinsieke motieven. Maar meer dan de directe betrokkenen in de cases zien zij toch veel invloed van de uiteenlopende financiële belangen van de deelnemende organisaties. Waar de directe deelnemers de remmende werking van de diepere structurele verschillen tussen organisaties vooral relateren aan verschillen in visie, werkwijze en professionele cultuur noemen de experts vaker de structurele verkoking in het publieke domein, de strijdige organisatiebelangen en de andere financiële regimens. Ze duiden de verschillen vaker vanuit

¹ Zie b.v. ‘Bewijzen van goede dienstverlening’, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2007.

grootschalige verhoudingen terwijl de leden van de onderzochte samenwerkingsverbanden vooral de 'dichtbij' tegenstellingen zien. De algemene (doorgaans negatief werkende) conditie 'diepere verschillen tussen organisaties' is dus een containerconditie, die eigenschappen heeft op meerdere niveaus. De directe deelnemers zien (en noemen) deze echter maar als één omstandigheid, namelijk als een kloof tussen diverse professionele werelden. Naarmate ze zich sterker identificeren met de samenwerking wordt deze kloof sterker afgewezen. Vanuit de gedragsimpulsen en aanvullend het concept van motivational crowding laat dit zich goed verklaren. De direct betrokkenen 'leven' binnen hun gedragsimpulsen en ervaren druk en prikkels van buiten als oneigenlijk en belastend.

De conclusie lijkt gerechtvaardigd dat in samenwerkingsverbanden zowel coöperatieve gedragsimpulsen als conflicten en onderhandelingsgedrag per definitie aan de orde zijn. Bardach (1998, pag. 163 – 198) inventariseert bij deelnemers aan samenwerking vijftien tot twintig mogelijke motieven tegen samenwerking en elf tot vijftien redenen om daar wél aan mee te doen. Het gecombineerde effect van al deze krachten is vaak bewegingsloosheid, *inertia*, die voortduurt totdat het samenwerkingsverband een zeker momentum krijgt en de coöperatieve motieven de overhand krijgen. Evenals bij de in dit boek beschreven studie komt hij dus tot de conclusie dat in het ontwikkelingsverloop zelf de condities voor succes worden gecreëerd.

22.5 Ontwikkelingscyclus

Is het resultaat van samenwerkingsverbanden gebaseerd op een ontwikkelingscyclus in vaste fasen of op volgens tamelijk ongestructureerde stadia in een grove pendelbeweging? Het onderzoek suggereert dat in het begin doorgaans sprake is van een vaste volgorde, die daarna plaats maakt voor een meer grillig iteratief proces tussen niveaus en actoren. Is deze fasering nu een 'recept' voor succes of moet ze juist worden losgelaten? In de opbouw van de concepten in dit onderzoek is ervoor gekozen om de pendelbeweging weer te geven als een afwisseling van stadia in een ideaaltypische volgorde (ook gevisualiseerd in de figuren). Dit heeft te maken met de uitkomst, dat het gezamenlijke handelen van de partners de meeste energie oplevert voor samenwerking. De veronderstelling is dat het ontwikkelen van dit gezamenlijke handelen in een regelmatige cyclus de meest wenselijke gang van zaken zou zijn om tot het beste resultaat te komen. Weliswaar neemt deze cyclus in de meeste situaties de vorm aan van een grove pendelbeweging, dat neemt niet weg dat *in potentie* een stapsgewijze ontwikkelingscyclus de sterkste samenwerkingsverbanden en de meeste resultaten zal opleveren.

Deze veronderstelling en keuze wordt maar ten dele weerspiegeld in de literatuur. Vanuit het bestuurskundige perspectief worden fasenmodellen bekritiseerd. Hier staat de constatering centraal dat samenwerkingsverbanden worden gedomineerd door diverse invalshoeken, actoren en belangen en dat in de daaruit resulterende dynamiek allerlei pogingen tot planmatig en gefaseerd ontwikkelen al gauw schipbreuk lijden. John (2003, pag. 483) verwijst ook naar andere auteurs wanneer hij constateert dat ". . . *there can be no 'stages' model of the political process to provide a simple map because of the multiple sources of causation, feedback, and the sheer complexity of what is going on.*" Complexe netwerken worden meer gestuurd door politieke processen dan door rationeel handelen. Noordegraaf (2004, pag. 231) stelt ook: "*Management van netwerken is vooral een kwestie van het managen van macht en invloed.*" Het ontwikkelen van netwerken gebeurt door het managen van strijd, onderhandelend bestuur en het creëren van goede *checks en balances* (pag. 232-233).

In het onderzoek manifesteert zich echter vanwege de focus op resultaten een cyclisch verloop *als een potentieel ontwikkelingsmodel* voor een samenwerkingsverband. Dit is een vorm van doelrationaliteit. Getuigt die keuze nu van naïviteit? Is deze doelrationaliteit in een gepolitiseerde omgeving onmogelijk? Uit de casuïstiek komt naar voren dat *in het begin* van de ontwikkelingscyclus wel degelijk sprake is van een gefaseerde opbouw, die daarna echter

minder gestructureerd verloopt. De verklaring *kan* zijn dat belangenstrijd en politieke processen nu eenmaal dominant zijn in complexe samenwerkingssituaties, maar even valide is de veronderstelling dat *beide* vormen van dynamiek aan de orde zijn. Immers het onderzoek richtte zich op uitvoerende samenwerkingsverbanden en het is aannemelijk dat doelrationaliteit hier als potentie effectief is wanneer het gaat om het behalen van resultaten, het onderwerp van het onderzoek. De mogelijkheid bestaat dat in dit type samenwerkingsverbanden zowel doelrationele als politieke processen een rol spelen en dat juist de balans tussen deze processen de uitkomst bepaalt. Alleen een vergelijkend onderzoek tussen uitvoerende en beleidsgerichte netwerken zou deze aanname kunnen testen. In veel bestuurskundige literatuur wordt dit onderscheid niet gemaakt bij de bespreking van ontwikkelingsdynamiek van samenwerking.

Bardach (1998, pag. 270-292) komt aan het einde van zijn onderzoek naar samenwerking in de publieke dienstverlening tot de conclusie dat er sprake is van twee omvattende processen: *Platforming* en *Momentum*. Platforming is een stapsgewijze opbouw van samenwerking, zowel via inhoudelijke stappen als culturele interacties. Momentum verloopt minder gestructureerd als Platforming en betreft vooral het verkrijgen van middelen en volume in de samenwerking. Voor Platforming suggereert hij een gefaseerd opbouwmodel, waarbij hij expliciet stelt dat het onzeker is in hoeverre dit normatief dan wel descriptief is. Bardach lijkt hier te worstelen met dezelfde ambiguïteit als hierboven geschetst: in de opbouw is sprake van een stapsgewijze ontwikkeling, later gaat het om 'werkende weg' meer resultaatgericht ontwikkelen vanuit "*a bias for action.*" (pag. 289).

Al met al lijkt de aanname gerechtvaardigd dat een ontwikkelingscyclus in termen van eerst een stapsgewijze opbouw en later een grove pendelbeweging een verklaring geeft voor de resultaten van uitvoeringsgerichte samenwerkingsverbanden. Zowel doelrationele als politieke processen zijn van belang. Echter er worden meer praktische resultaten behaald naar mate doelrationaliteit zich kan ontplooien. Politieke processen vormen tevens de sociale context, maar dragen het meeste bij aan deze resultaten wanneer ze doelrationaliteit een draagvlak geven.

22.6 Beperkingen

Is het in dit onderzoek opgebouwde verklaringsmodel nu toepasbaar op samenwerking in de publieke dienstverlening? Dat was immers de ambitie van deze studie. Gezien de variatie van de cases naar sector en in de resultaten lijken de uitkomsten redelijk generaliseerbaar. Toch moet op enkele punten een voorbehoud worden gemaakt. Deze zijn de vraagstelling, de selectie van cases, de gevolgde onderzoeksmethode en de confrontatie met de literatuur.

Vraagstelling

Het onderzoek wil verheldering brengen over de condities die bepalend zijn voor de resultaten van samenwerking in de publieke dienstverlening. De vraagstelling richtte zich ook hierop, maar met als invalshoek het ontwikkelingsverloop van samenwerking. In de naar respondenten vooraf gemaakte vragen was het ontwikkelingsverloop niet als invalshoek meegenomen. De vragen waren algemeen geformuleerd zonder verwijzing naar mogelijke gezichtspunten. Toch liggen de meeste antwoorden en daarom ook de aangetroffen condities in de sfeer van activiteiten en gedrag van actoren. Meer feitelijke achtergrondcondities als taakstructuur, ICT-systemen en arbeidsvoorwaarden zijn door de respondenten weinig genoemd, soms wel door de experts. Mogelijk heeft de ontwikkelingsgerichte benadering van het onderwerp op een indirecte manier de respondenten beïnvloed en hen ervan weerhouden om andere condities te noemen. Een andere verklaring is dat het ontwikkelingsproces nu eenmaal voorop staat in de beleving van de geïnterviewde direct betrokkenen en dat achtergrondcondities minder sterk door hen worden waargenomen. De kans is dus aanwezig dat deze achtergrondcondities wel invloed hebben maar in het onderzoek niet gesignaleerd zijn. Anderzijds heeft de bredere ervaring van experts hier wel corrigerend op gewerkt.

Selectie van cases

Het object van onderzoek is samenwerking tussen organisaties in de publieke dienstverlening, inclusief de daaruit voortkomende resultaten. Deze samenwerking is onderzocht door het selecteren van samenwerkingsverbanden met voldoende variatie naar sectoren, resultaten en geschiedenis. Om dit laatste te bereiken is een tweede caseonderzoek uitgevoerd. De langs deze weg onderzochte sectoren zijn sociale veiligheid, zorg, cultuur en werk en inkomen. Daarbinnen gaat het voornamelijk om algemeen voorkomende typen samenwerkingsverbanden (casusoverleg jeugdzorg, veiligheidshuizen, jongerenloketten CWI/gemeenten) en ook meer specifieke typen zoals Kulturhusen (die echter de laatste jaren meer verbreiding krijgen). Sectoren als onderwijs, milieu en fysieke veiligheid ontbreken. Het is mogelijk dat in het onderzoek het accent is komen te liggen op 'human service organizations' en dat de meer fysieke sectoren andere processen en condities zouden laten zien. Daar staat tegenover dat meerdere cases zich niet zozeer richten op cliëntbehandeling maar meer op maatschappelijke vraagstukken met beheersmatige, ruimtelijke en sociale aspecten (veiligheidsaanpak Rotterdam: 'schoon, heel en veilig') of het beheren en benutten van gebouwen voor activiteiten met een externe uitstraling (Kulturhusen in landelijke kernen). Al met al worden verschillende soorten organisaties en werkprocessen in het publieke domein bestreken.

Het uitgevoerde onderzoek is op enige afstand te vergelijken met twee andere onderzoeken naar succes- en faalfactoren van samenwerking in het Nederlandse publieke domein. Het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW – tegenwoordig Vilans) voerde in 1999 in opdracht van de Raad voor Volksgezondheid en Zorg een studie uit naar lokale zorgnetwerken in vier zorgsectoren. Eén van de vragen richtte zich op de belemmerende en bevorderende factoren bij de totstandkoming en het functioneren van deze netwerken. De Algemene Rekenkamer deed in 2007 onderzoek naar succes- en faalfactoren in drie ketens: asbestverwijdering, aanpak kindermishandeling en acute zorgverlening. Deze beide onderzoeken resulteren elk in een eigen overzicht van factoren. Deze factoren zijn te relateren aan de in deze studie aangetroffen condities (zie schema).

SCHEMA 41: VERGELIJKING VAN GEVONDEN SUCCESCONDITIES VOOR SAMENWERKING TUSSEN DIT ONDERZOEK EN STUDIES VAN RIVM EN ALGEMENE REKENKAMER

Conditie in dit onderzoek	Conditie in 4 zorgsectoren (NIZW) ¹	Conditie 3 sectoren (Algemene Rekenkamer) ²
al bestaande samenwerking	aansluiten bij lokale situatie	tijd dat keten al bestaat
urgentiebesef		urgentie van het probleem
initiatief en regie nabije overheid	beleidsinkadering (algemeen geldend, breed beleidskader)	
verstrekking (extra) subsidie		
gezamenlijke voorbereiding en draagvlak	aansluiten bij lokale situatie	
alle relevante partners op tijd erbij		aantal ketenpartners
gezamenlijke doelbepaling	gemeenschappelijk belang of doel	
effectief ontwerp en methodiek		effectieve toegang tot de keten

¹ Kooij, A.M. van, H.D. Poodt, Lokale zorgnetwerken in de openbare gezondheidszorg, NIZW, Zoetermeer, 1999 (NIZW is nu Vilans, Utrecht).

² Algemene Rekenkamer, Ketenbesef op de werkvloer, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2008.

Conditie in dit onderzoek	Conditie in 4 zorgsectoren (NIZW) ¹	Conditie 3 sectoren (Algemene Rekenkamer) ²
kwaliteit van het gebouw		
bestuurlijke bereidheid en kracht		
praktisch samenspel	trekker van het netwerk	
personele input van pioniers	enthousiaste deelnemers	deskundigheid en persoonlijke inzet van medewerkers
structuur	coördinatiefunctie	
ketenregie en –management	coördinatiefunctie	regie
feedback en sancties	zichtbaarheid van resultaten	inzicht in prestaties en kwaliteit
Vervlechting <ul style="list-style-type: none"> taakverdeling partners informatie-uitwisseling financiële afspraken hantering verschillen tussen organisaties kadervorming op meerdere niveaus procesregie tussen partners én tussen sturingsniveaus 	<ul style="list-style-type: none"> formalisering netwerk communicatie financiering (door partners) beleidsinkadering (in het beleid van de deelnemende instellingen) combinatie van top-down en bottom-up 	<ul style="list-style-type: none"> informatie-uitwisseling
diepere verschillen tussen organisaties		hoeveelheid van andere taken buiten de keten bij partners
gescheiden beleids- en bekostigingsregiems vanuit de overheid		<ul style="list-style-type: none"> doelen/wet- en regelgeving verkokerde financiering van instellingen
uitblijven structurele bekostiging van de samenwerking	financiering (structureel)	
ontbreken behandelcapaciteit bij instellingen		gebrek aan middelen (te weinig ingezette capaciteit)

De meeste condities zijn ook zichtbaar in de gevonden factoren van de andere twee onderzoeken, enkele ook niet. Dit laatste kan ook zijn oorzaak hebben in de specifieke invalshoek van onze studie, met een nadruk op brede resultaten en ontwikkelingsprocessen. Het totaalbeeld van condities en factoren laat echter veel overeenkomsten zien en maakt het aannemelijk dat er sprake is van condities die voor het hele publieke domein gelden.

Gevolgde onderzoeksmethode

Vanwege de keuze voor het ontwikkelingsverloop als object van onderzoek is gekozen voor caseonderzoek via documentatiestudie en interviews met de directe deelnemers. Door per case meerdere deelnemers van verschillende partners te interviewen moest worden bereikt dat verschillende gezichtspunten zouden worden ingebracht. Dit heeft het voordeel van het naar binnen halen van een grote variatie in waarnemingen, ervaringen en opvattingen van de respondenten. Het nadeel is dat het toch voornamelijk gaat om subjectief materiaal en weinig geobjectiverde gegevens in de vorm van (attitude)metingen, resultaatcijfers en oordelen van buitenstaanders over de samenwerkingsverbanden. Dergelijke gegevens waren nauwelijks beschikbaar maar zouden ook niet hebben gepast bij de inductieve opzet van het onderzoek. Om dit effect tegen te gaan zijn subjectieve, kwalitatieve gegevens zo veel mogelijk verwerkt in typologieën en gekwantificeerde overzichten. Toch bestaat de basis hiervan uit subjectieve

uitspraken van respondenten en interpretaties daarvan door de onderzoeker. Het risico van een vroegtijdig *hinein interpreteren* in de richting van een aantrekkelijk model blijft aanwezig.

Confrontatie met literatuur

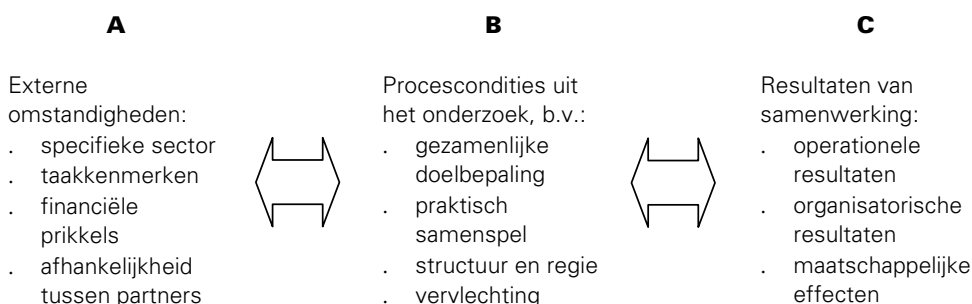
Een belangrijk deel van de uitkomsten van het onderzoek wordt ondersteund door andere onderzoeken en publicaties. Een deel van de onderzoeksliteratuur was vooraf doorgenomen om te bezien of dit aanknopingspunten voor de initiële vraagstelling zou bieden. Het is mogelijk dat hieruit een zekere *bias* is voortgekomen doordat de onderzoeker op het spoor werd gezet (of zich liet zetten) van een procesmatige benadering. Ook structuur, besturing of resultaten hadden als invalshoek kunnen worden gekozen. Vanuit het maatschappelijke debat over samenhang en samenwerking in de publieke dienstverlening leek het ontwikkelingsverloop echter de meest in aanmerking komende invalshoek wanneer het gaat om zicht te krijgen op condities voor resultaten. Het onderzoek heeft procescondities verhelderd maar ook zicht gegeven op de resultaten van samenwerking, minder op structuur en besturing.

Uit de confrontatie met de literatuur komt naar voren dat de uitkomsten van het onderzoek soms een ander licht werpen op gangbare begrippen en verklaringen (vertrouwen als conditie voor samenwerking), soms deze aanvullen (endogeen ontwikkelingsproces als onderliggende dynamiek van interne legitimatie) en in één geval daar in een onduidelijke verhouding mee staan (het belang van taakkenmerken en afhankelijkheid van partners voor het resultaat van de samenwerking). Ook omdat de vraagstelling en de onderzoeksmethode zich hier niet op richten blijft het een vraag wat de verhouding is tussen deze achtergrondcondities (gezien vanuit een contingentiebenadering) en de aangetroffen ontwikkelingscondities in dit onderzoek. Deze verhouding is onduidelijk, dus hierover lijkt verder onderzoek gewenst.

22.7 Verdiepingsonderzoek

Hoe verhouden 'buitencondities' zich met 'binnencondities'? Deze vraag richt zich op de causale verbanden tussen de achtergrondcondities buiten het samenwerkingsverband en de procesmatige condities daarbinnen. Mogelijk neemt onder invloed van specifieke externe omstandigheden de doorwerking van diverse procescondities op het samenwerkingsresultaat toe of af. Er zou dan sprake zijn van een getrapte beïnvloeding (zie schema).

SCHEMA 42: CONCEPTUEEL SCHEMA VOOR VERDIEPINGSONDERZOEK



Op grond van het nu uitgevoerde onderzoek is een relatie tussen B en C aannemelijk. Het is echter de vraag of en in hoeverre de onder A genoemde factoren van invloed zijn op B en C.

Zoals eerder geschetst zijn verschillende uitkomsten denkbaar:

1. A heeft een invloed op B, hetzij rechtstreeks, hetzij via de relatie tussen B en C
2. A heeft een wisselwerking met B en beïnvloedt daarmee C indirect
3. A heeft geen relatie met B, maar eventueel wel met C.

De uitkomsten van een dergelijk vervolgonderzoek kunnen bruikbare specifieke aanwijzingen opleveren onder welke externe omstandigheden de onder B genoemde condities invloed uitoefenen op C en daarom in de maatschappelijke praktijk gericht moeten worden versterkt.

23 Epiloog

In de inleiding van dit boek zijn twee bestuurders ten tonele gevoerd, Kreon en Cohen, die zich uitlieten over het tekort aan samenwerking in hun stad. Hoe pakken we de verdeeldheid aan? Kreon spreekt over anarchie die steden vernietigt en Cohen heeft het over stroperigheid tussen instituties. Kreon wil orde vestigen en Cohen roept op tot het nemen van verantwoordelijkheid. Beide poneren de noodzaak van uitvoering. Cohen bedoelt daarmee betere oplossingen. Voor Kreon gaat het om een maatschappelijke orde die het leven veilig maakt. Levert deze studie nu een handreiking op aan deze bestuurders?

In het begin is de vraag gesteld hoe samenwerking kan leiden tot meer samenhang van publieke diensten met een maatschappelijk effect. Er is een keuze gemaakt voor een specifieke invalshoek: hoe kan het ontwikkelingsverloop van samenwerkingsverbanden brede resultaten opleveren? Dat ging vooral in op de oproep van Cohen om het samenspel tussen instanties te verbeteren. Het onderzoek heeft aan het licht gebracht dat hiervoor een ander samenspel nodig is, namelijk tussen gedragsimpulsen die zich richten op intentie, actie en verbinding. Grootschalige maatschappelijke effecten zijn afhankelijk van kleinschalige groepsprocessen. De 'motor' van samenwerkingsverbanden is *groepsbinding en ontmoetingsenergie*, op alle niveaus. In beginsel is samenwerking een oermenselijk gegeven en heeft het een grote potentie tot probleemoplossing. Economisch-psychologisch onderzoek wijst uit dat meer dan de helft van de mensen primair gedreven wordt door coöperatieve motieven, daarna komen de andere motieven zoals eigenbelang, competitie en altruïsme¹. In samenwerkingsverbanden bepaalt dus de groepsdynamiek het succes van de aanpak van maatschappelijke vraagstukken. Dit vraagt om *ontwikkelingsstrategieën via gestapelde groepsprocessen*. Het gaat er om dat de partners op alle niveaus met elkaar vertrouwd raken. Helaas verlopen die processen organisch en traag en dus worden veel bestuurders ongeduldig. Ze proberen doorbraken te bereiken via pilots, nieuwe projecten en gebouwen. Maar die maken overheidsbeleid kortademig, meer gericht op het nieuwe dan op het kweken van langzaam groeiende netwerken en het koesteren van kleine verbanden. Dit leidt tot de conclusie dat sturing van bovenaf en initiatieven van onderop elkaar moeten ontmoeten en dat daarvoor een exploratieve strategie geschikt is.

Met deze conclusie is de agenda voor de ontwikkeling van samenwerking geschetst. Het gaat er om de gewenste interacties te volgen. Maar daarmee is de richtlijn van Kreon nog niet ingevuld. Welke 'orde' moet worden gevestigd? Is er een duurzaam patroon waarin samenwerkingsverbanden zich ontwikkelen? Dit was niet het onderwerp van het onderzoek, onderbouwde uitspraken zijn niet mogelijk, maar in de studie zijn wel beelden ontstaan van een dergelijk patroon. Hiervoor reikt Cohen de moderne benaderingswijze aan: welke verantwoordelijkheden moeten de actoren invullen?

Overheid

Als het gaat om het stimuleren van samenwerkingsverbanden voor complexe vraagstukken moet de overheid een exploratieve ontwikkelingsstrategie volgen. Dat betekent meer resultaat maar ook grotere lokale verschillen. Die verschillen kunnen liggen in inhoudelijke keuzes, de kwaliteit van dienstverlening of ontwikkelingstempo. Dit verlies van een *directe* greep op de resultaten is de prijs die moet worden betaald voor een gemiddeld groter maatschappelijk effect. Pas na verloop van jaren zullen de resultaten van samenwerking geleidelijk convergeren onder de invloed van de *indirecte* invloed van de overheid, vooral het systematisch agenderen van maatschappelijke problemen, het aanspreken van partners op hun verantwoordelijkheden en het wijzigen van sturing en bekostiging in de richting van samenwerking.

¹ Meier, S., (2006), *The Economics of Non-selfish Behaviour*, p. 38.

De huidige situatie laat voornamelijk een omgekeerd beeld zien. Samenwerking staat hoog op de publieke agenda en dus wordt er krachtig toegewerkt naar Veiligheidshuizen en Centra voor Jeugd en Gezin. De 'uitrol' daarvan moet binnen enkele jaren plaatsvinden. Zo wordt er ingezet op de 'voorkant' van de samenwerking in de vorm van platforms, één-loket service, gebouwen, ICT-systemen en projectgelden. Maar aan de 'achterkant' wordt de samenwerking structureel afgeremd. De verschillende partners worden aangestuurd vanuit verschillende prioriteiten en de bekostiging gaat per partner en per handeling met als gevolg onderlinge competitie en gebrek aan middelen en tijd om de samenwerking op te bouwen. Binnen de beleidswerelden van de afzonderlijke 'kokers' heeft samenwerking slechts een marginaal belang. De overheid mikt op directe samenwerkingseffecten maar holt deze weer uit door de achterliggende systemen en structuren verkokerd te laten. Ook bovenin de beleidskokers zouden aanpassingen moeten plaatsvinden door samenwerking 'in te bouwen' in de wettelijke taken en in de criteria voor de prestatie en verantwoording van instellingen. Samenwerkingsverbanden zouden structureel bekostigd moeten worden via de overheid én via de partners. Maar er is huiver om de grenzen van het eigen beleidsdomein te overschrijden, zowel bij ambtenaren als bestuurders.

Partners

Een vergelijkbaar verschijnsel doet zich voor bij de instellingen in hun rol als partners in de samenwerkingsverbanden. Het publieke domein is gevuld met gespecialiseerde en los van elkaar werkende organisaties. Dat betekent verdeeldheid. Die werd voor lief genomen in een periode waarin de groei van professionele specialismen steeds weer nieuwe oplossingen en diensten bood. Innovaties in de zorg, het onderwijs en de veiligheid werden toegejuicht. Nu is er ongerustheid over de versnippering. Er is een onderstroom van frustraties, kritiek, experimenten en een zich uitkristalliserend beleid in de richting van samenwerking. Daarin gaat veel mis en dat leidt tot schijnsamenwerking, energieverlies en opnieuw kritiek. Maar de oplossingsrichting is steeds dezelfde: een geleidelijke vervlechting van dienstverlenende organisaties in het publieke domein. In de duizenden samenwerkingsverbanden in vrijwel alle sectoren tekent zich een geleidelijke omwenteling af naar een vernetwerkte publieke dienstverlening. Voor de partners betekent dit *despecialisatie*, het opgeven van de strakke grenzen om het eigen domein en het aanvaarden van 'oneigenlijke' verantwoordelijkheden uit andere gebieden. GGZ-instellingen moeten projectmatig gaan inspelen op de veiligheidsaanpak van gemeenten en justitiepartners. Culturele organisaties moeten zich verbinden aan scholen en bewonersverenigingen. Scholen moeten hun gedragsregels willen afstemmen met die van lokale welzijnsorganisaties en de Centra voor Jeugd en Gezin.

Zo ontstaat binnen de partners geleidelijk een spanning tussen de continuïteit van de eigen organisatie en de druk vanuit de samenwerking. De ervaring leert dat meer volgroeide en goed functionerende samenwerkingsverbanden na verloop van tijd de partners gaan sturen vanuit de uitvoering. Hier ontstaat situatiekennis en logistieke know-how die de moederorganisaties niet in huis hebben. Het is niet uitgesloten dat in de toekomst de Veiligheidshuizen de complete operationele sturing van delen van de justieteketen overnemen en de partnerorganisaties de 'leveranciers' worden van kwaliteit en capaciteit. De rollen worden dan omgedraaid. Er heeft zich al de situatie voorgedaan dat een vanuit het Veiligheidshuis gedetacheerde projectgroep een gemeente adviseerde over het vervullen van haar rol als opdrachtgever – aan het Veiligheidshuis. Zo kunnen samenwerkingsverbanden *kernen van operationele intelligentie* worden, die als 'tegenpartij' gaan optreden voor beleidsmakers en besluitvormers en vanuit de uitvoering een samenhang aanbrengen waar dat de overheid niet lukt. In het verschieft ligt een *emancipatie van de uitvoering*, waar samenwerkende professionals door de dagelijkse confrontatie met pluriforme problemen tot plannen en prioriteiten komen die het beleid van de overheid aanvullen of zelfs sturen. Gevoed door deze ideeën en energie krijgt de publieke dienstverlening dan een grotere slagkracht en een eigen gezicht naar burgers.

Professionals

Voor een belangrijk deel zal de continuïteit in de samenwerking van onderop moeten komen. Het oplossen van complexe maatschappelijke problemen via samenwerkingsverbanden vraagt

om een bundeling van operationele creativiteit op de werkvloer. De hierboven geschetste emancipatie van de uitvoering vraagt om een *breder professionaliteit* van uitvoerende medewerkers. Pioniersgeest is één van de condities voor succesvolle samenwerking. Maar pioniersgeest is een schaars goed. In opleidingen kan dit worden ontwikkeld door ze meer te richten op samenwerking. In het beroepsonderwijs kan dat door een deel van het curriculum in te vullen met interdisciplinaire opdrachten. Het wetenschappelijk onderwijs kan de confrontatie tussen disciplines inbouwen. De professionele 'body of knowledge' kan zo worden verrijkt met bredere diagnoses en handelingsscenario's.

Komt dit de positie van de professional ten goede? Niet als autonome beroepsbeoefenaar, maar wel als inventieve probleemoplosser in een team. Binnen de publieke instellingen moet het – soms geïdealiseerde – professionele solisme worden teruggedrongen of ingebed, want dit is één van de factoren die interdisciplinaire toenadering eerder hindert dan helpt. Instellingen en hun medewerkers moeten op zoek naar waarden die tussen de professionals gedeeld worden, bijvoorbeeld tussen onderwijs en zorg of tussen veiligheid en welzijn. Samenwerkende professionals in de publieke sector ontwikkelen zich als *public servants*. Jongerenwerkers worden zo hier en daar nu al ingezet voor overlastbestrijding. Maar artsen in psychiatrische ziekenhuizen laten zich over het algemeen niet aanspreken op hun bijdrage aan lokale veiligheid, hoewel het wel voorstelbaar is dat ze een deel van hun kennis en capaciteit daarop richten. Willen docenten zich iets aantrekken van wat wijkagenten en jongerenwerkers te melden hebben over het gedrag van hun leerlingen op straat? Instellingen en hun professionals moeten leren dat ze via samenwerking op sommige punten *collegiaal worden aangestuurd* en dat ze dat op andere momenten weer bij anderen moeten doen. Daarbij past niet zozeer het beeld van de eigenzinnige professional die zich vooral laat leiden door zijn beroepseer, maar eerder de brede en onbevengende 'publieke dienstverlener' die onze samenleving nodig heeft.

Literatuur

- Ahuja, M.K., K.M., Carley (1998), Network structure in virtual organizations, in: *Journal of Computer-Mediated Communication (JCMC)*, vol.3, no.4 (juni 1998)
- Algemene Rekenkamer (2008), *Ketenbesef op de werkvloer*, Sdu, Den Haag, 2008
- Bardach, E. (1998), Getting agencies to work together, The practice and theory of managerial craftsmanship, Brookings, Washington, 1998
- Bechky, B.A. (2006), Gaffers, Gofers, and Grips, Role-based coordination in temporary organizations, in: *Organization Science*, vol.17, no.1 (januari-februari 2006), p.3-21
- Borgatti, S.P., P.C. Foster (2003), The network paradigm in organizational research: A review and typology, in: *Journal of Management*, vol.29, no.6 (december 2003), p.991-1013
- Brunsson, N. (1989), *The organization of hypocrisy: talks, decisions and actions in organizations*, John Wiley & Sons, Chichester, 1989
- Brass, D.J., J. Galaskiewicz, H.R. Greve, W. Tsai (2004), Taking stock of networks and organizations: A multilevel perspective, in: *Academy of Management Journal*, vol.47 (2004), no.6, p.795-817
- Bruijn, H. de, E. ten Heuvelhof, Procesmanagement (2001), in: Abma, T., R. In 't Veld, *Handboek Beleidswetenschap*, Boom, Amsterdam, 2001, p. 193 - 207
- Child, J., D. Faulkner, S. Tallman (2005), *Cooperative Strategy, Managing alliances, networks, and joint ventures*, Oxford University Press, New York, 2005
- Chisholm, R.F (1998), *Developing network organizations, Learning from practice and theory*, Addison-Wesley, Reading, Massachusetts, 1998
- Delden, P.J. van, M. Veraart (2001), *Publieke dienstverlening in de markt*, Business Contact, Amsterdam/Antwerpen, 2001
- Doelen, F. van der, A. Klink (2000), Strategie en verantwoording in een duale strafrechtketen, in: Duivenboden, H. van, M. van Twist, M. Veldhuizen, R. in 't Veld, *Ketenmanagement in de publieke sector*, Lemma, Utrecht, 2000
- Doz, Y.L. (1996), The evolution of cooperation in strategic alliances: Initial conditions or learning processes?, in: *Strategic Management Journal*, vol.17, [special Issue: Evolutionary perspectives on strategy, summer 1996], p.55-83
- Duivenboden (2004), H. van, Diffuse domeinen, *Over ICT, beleid, uitvoering en interbestuurlijke samenwerking*, Lemma, Utrecht, 2004
- Eisenhardt, K.E. (1989), Building theories from case study research, in: *The Academy of Management Review*, vol.14, no.4 (oktober 1989), p.532-550
- Eisenhardt, K.M., M.E. Graebner (2007), Theory building from cases: opportunities and challenges, in: *Academy of Management Journal*, vol.50 (2007), no.1, p.25-32
- George, A.L., A. Bennett, *Case studies and theory development in the social sciences*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2004
- Granovetter, M. (1973), The strength of weak ties, in: *American Journal of Sociology*, vol.78, no.6 (mei 1973), p.1360-1380
- Granovetter, M. (1983), The strength of weak ties: A network theory revisited, in: *Sociological Theory*, vol.1 (1983), p.201-233
- Gray, B. (2006), *The process of partnership construction: Anticipating obstacles and enhancing the likelihood of successful partnerships for sustainable development*, paper for Colloquium on Partnerships for Sustainable Development, Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences, juni 2006
- Grisham, T. (2006), Metaphor, poetry, storytelling and cross-cultural leadership, in: *Management Decision*, vol.44 (2006), no.4, p.486-503
- Gulati, R.(1998), Alliances and networks, in: *Strategic Management Journal*, vol.19, no.4 (april 1998), p.293-317
- Hartman, C., P. Tops (2005), Frontlijnsturing, *Uitvoering op de publieke werkvloer van de stad*, Kenniscentrum Grote Steden, STIP, Den Haag, 2005

Hohn, H.D. (2000), *Social dynamics and the paradox of leading an innovative team*, Illinois Institute of Technology, Chicago, 2000

Human, S.E., K.G. Provan (2000), Legitimacy building in the evolution of small-firm multilateral networks: A comparative study of succes en demise, in: *Administrative Science Quarterly*, vol.45, no.2 (juni 2000), p.327-365

John, P. (2003), Is there life after policy streams, advocacy coalitions, and punctuations: using evolutionary theory to explain policy change? in: *The Policy Studies Journal*, 31, No. 4, 2003, p. 481-498

Kenis, P.N. (2006). Waiting lists in Dutch health care: An analysis from an organisation theoretical perspective. *Journal of Health Organization and Management*, vol.20, no.4, p.294-308

Kenis, P. (2001), "...die wachtlijsten is een verhaal apart ...", *Een organisatiewetenschappelijke beschouwing van het fenomeen wachtlijst in de Nederlandse zorg* [inaugurele rede], Katholieke Universiteit Brabant, 2001

Kessels, J.W.M. (1996). *Het corporate curriculum* [inaugurele rede], Rijksuniversiteit Leiden.

Klijn, E., J. Koppenjan (2001), Besluitvorming en management in netwerken: een multi-actor perspectief op sturing, in: Abma, T., R. In 't Veld, *Handboek Beleidswetenschap*, Boom, Amsterdam, 2001, p. 179 -192

Kooij, A.M. van, H.D. Poodt, *Lokale zorgnetwerken in de openbare gezondheidszorg*, NIZW, Zoetermeer, 1999

Korssen-van Raaij, D.P.A.M (2006), Norms network members use: An alternative perspective for indicating network success or failure, in: *International Public Management Journal*, vol.9 (2006) nr.3, p.249-270

Lawrence, B., C. Hardy, N. Phillips (2002), Institutional effects of interorganizational collaboration: The emergence of proto-institutions, in: *Academy of Management Journal*, vol.45 (2002), no.1, p.281-290

Lawrence, P.R., J.W. Lorsch (1977), *Organisaties en hun omgeving*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1977

Lindblom, C. (1959), The science of muddling through, in: *Public Administration Review*, vol.19 (1959), no.2, p.79-88

Lipsky, M. (1980), *Street-level Bureaucracy, Dilemmas of the individual in public services*, Russell Sage Foundation, New York, 1980

Man, A.P. de (2004), *The network economy, Strategy, structure and management*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2004

Man, A.P. de, G.M. Duysters (2005), Collaboration and innovation: a review of the effects of mergers, acquisitions and alliances on innovation, in: *Technovation*, vol.25 (2005), no.12, p.1377-1387

Man, A.P. de, G.M. Duysters (2007), Alliantiemanagement, theorie en praktijk, in: M&O, nr. 3-4, mei/augustus 2007, Kluwer, Deventer, 2007

Mayer, R.C., J.H. Davis, F.D. Schoomlam (1995), An integrative model of organizational trust, in: *Academy of Management Review*, vol.20, no.3 (juli1995), p.709-734

Meier, S. (2006), *The economics of non-selfish behaviour, Decisions to contribute to public goods*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2006

Meyer, J.W., B. Rowan (1977), Institutional organizations: formal structure as myth and ceremony, *American Journal of Sociology*, vol.83, no.2 (september 1977), p.340-363

Milward, H. B., K. Provan (2004), *The public manager's guide to network management*, Eller College Working Paper No.1008-04 (september 2004)

Mintzberg, H., Five p's for strategy, in: H. Mintzberg, J.B. Quinn and S. Ghoshal, *The strategy process*, Prentice Hall, London [European edition], 1995, p.13-21

Noordegraaf, M. (2004), *Management in het publieke domein*, Coutinho, Bussum, 2004

Noorderhaven, N.G., C.I. Koen, S. Beugelsdijk (2002), *Organizational culture and network embeddedness* [discussion paper], Tilburg University, 2002

Oliver, C. (1990), Determinants of interorganizational relationships: Integration and future directions, in: *Academy of Management Review*, vol.15, no.2 (april 1990), p.241-265

Pandit, N.R. (1996), The creation of Theory: a recent application of the grounded theory method, in: *The Qualitative Report*, vol.2, no.4 (december 1996), p.1-20

Powell, W.W. (1990), Neither market nor hierarchy: network forms of organization, in: *Research in Organizational Behavior*, vol.12 (1990), p.295-336

Pressman, J.L., A. Wildavsky (1984), *Implementation*, University of California Press, Berkeley, 1984

Prottas, J.M. (1979), *People-Processing*, Lexington Books, Toronto, 1979

Provan, K.G., A.Fish, J.Sydow (2007), Interorganizational networks at the network level: A review of the empirical literature on whole networks, in: *Journal of Management*, vol.33 (2007), no.3, p.479-516

Provan, K.G., P. Kenis (2008), Modes of network governance: Structure, Management, and Effectiveness, in: *Journal of Public Administration Research and Theory Advance Acces*, vol.18, no.2 (april 2008), p.229-252

Provan, K.G., H.B.Milward (1995), A preliminary theory of network effectiveness, a comparative study of four community mental health systems, in: *Administrative Science Quarterly*, vol.40 (1995), no.1, p.1-33

Provan, K.G., H.B.Milward (2001), Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks, in: *Public Administration Review*, vol.61 (2001), no.4, p.414-423

Provan, K.G., [et al.] (2003), Building community capacity around chronic disease services through a collaborative interorganizational network, in: *Health Education & Behavior*, vol.30, no.6 (december 2003)

Quirijnen, T., C. Sadée, Is de asielketen te sturen? (2000), in: Duivenboden, H. van, M. van Twist, M. Veldhuizen, R. in 't Veld, *Ketenmanagement in de publieke sector*, Lemma, Utrecht, 2000

Reid, L.M., R.R. Ziemer, T.E. Lisle (1996), Approaching messy problems, Strategies for environmental analysis, in: *Proceedings Watershed '96, Moving Ahead Together*, Water Environment Federation, Alexandria, Virginia, 1996

Ridder, A. de (2005), *The evolution of a dominated alliance, A game theoretic approach*, Nijmegen School of Management [working paper], Nijmegen, 2005

Ring, P.S., A.H. van de Ven (1994), Developmental processes of cooperative interorganizational relationships, in: *The Academy of Management Review*, vol.19, no.1 (januari 1994), p.90-118

Rittel, H., and M. Webber (1973), Dilemmas in a general theory of planning, in: *Policy Sciences*, vol.4, no.2 (juni 1973), p.155-169

Sabatier, P.A. (1986), Top-down and Bottom-up Approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis, in: *Journal of Public Policy*, No. 6, p. 21-48,

Scholtens, A. (2007), *Samenwerking in crisisbeheersing, Overschat en onderschat* [lectorale rede], Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid Nibra / Politieacademie, 2007

Sociaal en Cultureel Planbureau (2007), *De sociale staat van Nederland 2007*, SCP, p.61-71

Sydow, J. (2004), Network development by means of network evaluation? Explorative insights from a case in the financial services industry, in: *Human Relations*, vol.57 (2004), no.2, p.201-220

Thompson, J.D. (1967), *Organizations in action, Social science bases of administrative theory*, McGraw-Hill, New York, 1967

Uzzi, B. (1997), Social structure and competition in interfirm networks: The paradox of embeddedness, *Administrative Science Quarterly*, vol.42, no.1 (maart 1997), p.35-67

Weick, W. (1979), *The social psychology of organizing*, Addison-Wesley, Reading, Massachusetts, 1979

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004), *Bewijzen van goede dienstverlening*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2004.

Wit, B. de, M. Rademakers, M. Brouwer (2000), Ketenstrategie: van virtuele naar reële ketens, in: Duivenboden, H. van, M. van Twist, M. Veldhuizen, R. in 't Veld, *Ketenmanagement in de publieke sector*, Lemma, Utrecht, 2000

Zigger, G.W., G. Duysters (2004), *Alliance capabilities and relational capital: An integrated perspective* [working paper], Nijmegen School of Management, Nijmegen, 2004.

Bijlage 1: Uitvoering van het onderzoek

1.1 Casusonderzoek 2006

In 2006 is een verkennend casusonderzoek uitgevoerd bij samenwerkingssituaties die voldeden aan de vereiste kenmerken (zie hoofdstuk 6). De cases werden verkregen via professionele contacten: opdrachtgevers en collega's. In geen van de cases had de onderzoeker een rol als organisatieadviseur om te voorkomen dat belangen van klanten of de druk van de adviesopdracht invloed zou kunnen hebben op de informatieverzameling en analyse.

De cases werden vooraf beoordeeld en geselecteerd op de kenmerken:

- het gaat om complexe vraagstukken, met een maatschappelijke lading en inbedding
- de samenwerking vindt plaats tussen meerdere (3 of meer) betrokken organisaties
- de partners zijn structureel van elkaar afhankelijk maar oefenen geen of weinig hiërarchische of bestuurlijke macht over elkaar uit
- de overheid heeft een richtinggevende rol maar stuurt niet de uitvoering van de dienstverlening.

De gegevens werden verzameld door:

- studie van achtergrondpublicaties over de betreffende sectoren
- studie van beleidsdocumentatie over de samenwerking en de partners
- studie van eventueel beschikbare tussenevaluaties
- interviews met ervaringsdeskundigen. Deze werden als zodanig aangemerkt wanneer:
 - ze een aanzienlijke tijd, bij voorkeur vanaf het begin, rechtstreeks betrokken waren geweest bij de samenwerking, zodat aannemelijk is dat ze het verloop ervan intensief hebben ervaren
 - ze een positie hebben in het samenwerkingsverband (professioneel, coördinerend of leidinggevend) die het aannemelijk maakt dat ze een breed en genuanceerd beeld hebben kunnen opbouwen van het handelen van de diverse partners.

De interviews waren semi-gestructureerd en bevatten neutrale begrippen die afgeleid waren van de kernvragen (sensitizing concepts). De volgende vragen werden gesteld:

- 1 Wat zijn de doelen van de samenwerking?
- 2 Op welke manieren wordt nu feitelijk samengewerkt?
- 3 Hoe afhankelijk zijn de deelnemende organisaties van elkaar in de samenwerking?
- 4 In welke mate heeft de samenwerking geleid tot het realiseren van de afgesproken doelen, uitgedrukt in een globaal percentage?
- 5 Welk schoolcijfer zou u nu geven voor de kwaliteit van de samenwerking tussen de betrokken organisaties?
- 6 Wat zijn belangrijke condities voor succes of falen van deze samenwerking gebleken?
- 7 Is er ook sprake van een ontwikkelingsstadium of –strategie voor de samenwerking?

Deze vragen waren bedoeld om eerst informatie te krijgen over start, voortgang en resultaten van de samenwerking en later in het interview meer reflexief na te gaan welke condities van belang zijn geweest en welke strategie eventueel gevolgd is (zie bijlage 2.1).

De cases waren:

- Wijspunt Leiden (6 interviews)
- 5 Ketenunits Amsterdam (12 interviews)
- Veiligheidshuizen Utrecht/Amersfoort (8 interviews)
- Wijkgerichte Justitiële Jeugdzorg Ede (10 interviews)
- Kulturhus Zwartsluis (4 interviews)
- Kulturhus Olst (4 interviews)
- Kulturhus Notter-Zuna (3 interviews).

Het ging om praktijksituaties waarin substantiële ervaring was opgedaan met samenwerking. Bij het afnemen van de interviews bleek dit te liggen op gemiddeld ongeveer anderhalf jaar operationele ervaring na de feitelijke start van de samenwerking.

De praktijksituaties verschilden sterk in omvang. Bij Wijspunt Leiden ging het om een periodiek overleg tussen circa 7 hulpverleners over individuele casuïstiek. Bij de Ketenuits Amsterdam was de samenwerking geconcretiseerd in vijf combinatiekantoren, waar tientallen uitvoerende medewerkers van de partners gezamenlijk zijn gehuisvest. Het criterium voor een case was de mate waarin de case op zichzelf stond en de mogelijkheid om gevarieerde informatie te verkrijgen over het specifieke geval. Dit leidde tot de beslissing om Amsterdam te beschouwen als één case, ook al ging het daar om 5 afzonderlijke netwerken. Hierbij speelde tevens een rol dat de voorbereiding en begeleiding van de Ketenuits gecentraliseerd had plaatsgevonden. In tegenstelling hiermee hadden de drie Kulturhusen verschillende ontwikkelingsprocessen doorgevoerd en werden deze dus beschouwd als afzonderlijke gevallen.

De gegevensverzameling in de cases vond plaats met medewerking van studenten van de Universiteit van Tilburg. Dit betrof specifiek het voorkomen van stimulerende of remmende condities voor de samenwerking, het onderwerp van hun afstudeeronderzoek.

Daarnaast werden de cases geanalyseerd op het ontwikkelingsverloop van de samenwerking. De uitkomsten van de vragen naar de condities voor het succes van de samenwerking zijn door de onderzoeker vastgelegd in evaluatierapporten per casus met een chronologie en een lijst van condities. Deze evaluatierapporten werden voorgelegd aan de respondenten met een verzoek om eventuele correctie en aanvulling. Het commentaar werd verwerkt in een definitieve tekst.

In de interviews werden in de zeven cases in totaal ruim 200 keer condities genoemd. Bij elke casus zijn de door respondenten genoemde condities op grond van een clustering van antwoorden gerubriceerd in vijf categorieën:

- omgevingsfactoren, kenmerken van de situatie voorafgaand aan en/of losstaand van de samenwerking
- procesgang: kenmerken van het verloop van de activiteiten in de netwerksamenwerking
- aanpak: keuzes in de inhoud en vorm van deze activiteiten in de netwerksamenwerking
- organisatie: structurering van taken en verantwoordelijkheden in de netwerksamenwerking
- voorzieningen: kenmerken van gebouw of faciliteiten (zoals ICT).

Vervolgens zijn de condities van de zeven cases vergeleken binnen deze categorieën en herleid tot één algemene lijst van 63 condities (bijlage 2.2). Sommige werden in alle cases genoemd, andere minder vaak. Bij het maken van de lijst werden de categorieën 'procesgang' en 'aanpak' samengevoegd, evenals 'organisatie' en 'voorzieningen'. Deze categorieën bleken bij nadere analyse in elkaar over te lopen. De 63 condities werden ten dele gegroepeerd in clusters op basis van inhoudelijke samenhang (ook blijkend uit het feit dat ze door respondenten in hetzelfde verband werden genoemd). Elk cluster kreeg een cluster naam (zie bijlage 2.2).

Op grond van uitspraken van respondenten zijn scores bepaald van elke casus op elke conditie, indien genoemd door respondenten. De score betrof de positieve of negatieve bijdrage van de conditie aan de samenwerkingskwaliteit zoals ervaren door de respondenten in de casus.

De gehanteerde waarden zijn:

- ++ sterk positieve bijdrage aan de samenwerkingskwaliteit
- + (voornamelijk) positieve bijdrage aan de samenwerkingskwaliteit
- +/- positieve én negatieve bijdrage aan de samenwerkingskwaliteit
- (voornamelijk) negatieve bijdrage aan de samenwerkingskwaliteit
- sterk negatieve bijdrage aan de samenwerkingskwaliteit
- (leeg) geen (duidelijke) uitspraak gedaan.

In bijlage 2 (2.2 tot en met 2.4) worden de uitkomsten weergegeven. Daarbij bleek de inhoudelijke samenhang van condities binnen de clusters doorgaans ook uit de vaak overeenkomstige waarderingsscores.

De gegevens zijn vervolgens gecomprimeerd door alleen die (clusters van) condities te nemen die bij tenminste 4 van de 7 cases werden genoemd via het aangeven van een waarde zoals hierboven aangegeven. Geclusterde condities worden als één conditie weergegeven zonder de daaronder vallende subcondities. Dit leidde tot een lijst van 20 condities (zie bijlage 2.3). Bij elke conditie is tussen haakjes het aantal benoemingen aangegeven (= aantal keren dat die conditie of - in het geval van geclusterde condities - de bij die conditie behorende subcondities zijn genoemd en gewaardeerd binnen de casussen).

De zeven cases zijn horizontaal weergegeven in volgorde van door respondenten genoemde kwaliteit van samenwerking, zoals gescoord in de interviews. De scores zijn de schoolcijfers voor de kwaliteit van samenwerking in de case, gemiddeld over de respondenten in deze case. Binnen de case lagen de schoolcijfers voor de kwaliteit van de samenwerking dicht bijeen, ook van respondenten van verschillende partnerorganisaties.

Tussen de cases treedt een spreiding op in de door de respondenten ervaren kwaliteit van de samenwerking, van schoolcijfer 8 tot 5,5. Deze spreiding correspondeert met de antwoorden op de andere vragen, waaruit eveneens verschillen in waardering door de respondenten bleken. Bij het geven van een schoolcijfer voor de kwaliteit van de samenwerking verwezen de respondenten doorgaans naar de effectiviteit van de gezamenlijke processen: verloopt de samenwerking dermate soepel dat het ook iets oplevert? Aannemelijk is dat deze verschillen in kwaliteit van samenwerking ook een indicatie zijn van de effectiviteit van de samenwerking, dus het resultaat.

In de interviews werd ook gevraagd naar de mate waarin de doelen van de samenwerking zijn bereikt in de vorm van een percentage. Deze percentages werden door de respondenten echter niet consistent gehanteerd (soms wel, soms niet gebruik van de percentages; wisselende betekenis die aan de percentages werd toegekend). De respondenten hadden meestal wel uitgesproken opvattingen over het al of niet halen van de doelen, maar konden dat niet procentueel vertalen.

De analyse heeft geleid tot constatering en samenhangen, weergegeven in de inhoudelijke hoofdstukken 6 tot en met 18. De samenhangen werden bepaald aan de hand van overeenkomstige scores bij de antwoorden over de zeven cases.

1.2 Patroonanalyse cases 2006

De bovengenoemde verbanden zijn gevisualiseerd in een causaal schema waarin het verloop van en de verbanden in netwerksamenwerking worden weergegeven (zie bijlage 2, paragraaf 2.5). In het schema zijn de gevonden condities en hun relaties geïnterpreteerd en aan elkaar verbonden op basis van de methode van process tracing (George en Bennet, 2004, pag. 205-232). De kern van het schema wordt gevormd door de clusters van condities die het meeste zijn genoemd door de respondenten. De overige condities zijn daar omheen geplaatst.

Het schema is horizontaal en verticaal opgebouwd volgens twee uitgangspunten:

- horizontaal volgens een aannemelijke volgorde in de tijd waarin zich de condities voordoen
- verticaal volgens een gelaagdheid naar typen handelingsniveaus/actoren, waarbij beleid en bestuur boven worden geplaatst en organisatie en uitvoering onder.
 - . overheid: politici, beleidsmakers
 - . bestuurders van partnerorganisaties
 - . managers van partnerorganisaties
 - . professionals/uitvoerenden van partnerorganisaties.

In de patroonanalyse (bijlage 2.5) worden de geïdentificeerde condities in een tijdsvolgorde gezet in de tijd en toegedeeld naar handelingsniveaus/actoren. Verder worden ze onderling in verband gebracht. Daarbij zijn de volgende keuzes gemaakt:

- condities die inhoudelijk en in hun waarderingsscores sterk gerelateerd zijn staan in het schema dicht bij elkaar
- de in het schema via pijlen aangegeven causale relaties zijn gebaseerd op in de interviews genoemde oorzakelijke verbanden en overeenkomstige waarderingsscores; deze verbanden kunnen volgordekelijk zijn (A veroorzaakt B, weergegeven door een enkele pijl) of reciprook (A en B hangen samen – weergegeven door een dubbele pijl)
- frequent benoemde (geclusterde) condities worden als kernprocessen weergegeven
- contracondities worden in een relatie als beïnvloedend aangegeven wanneer daar inhoudelijk en in de waarderingsscores aanleiding voor is.

De patroonanalyse is opgenomen in bijlage 2.5. Voor de inzichtelijkheid zijn hierbij ook niet gemeten factoren meegenomen als de maatschappelijke problemen/opgaven en de effecten van de samenwerking. De pijlen geven de meest aannemelijke verbanden weer.

Op grond van de patroonanalyse is een verdere interpretatie gemaakt van verbanden en zijn deze getoetst aan wetenschappelijke literatuur. Daarna zijn vervolgvragen opgesteld. Deze zijn onderzocht door interviews met experts en door een tweede ronde casusonderzoek.

1.3 Toetsing aan wetenschappelijke literatuur

De uitkomsten van het casusonderzoek 2006 werden getoetst aan de wetenschappelijke literatuur om te bezien of de gevonden condities en verbanden al of niet werden ondersteund door conclusies van eerdere onderzoeken. Deze spiegeling leidde in grote lijnen tot een bevestiging van de conclusies en op enkele punten tot relativering. De uitkomsten hiervan zijn verwerkt in de inhoudelijke hoofdstukken 14 tot en met 18.

1.4 Interviews experts

De interviews met de experts waren bedoeld om na te gaan of de aangetroffen condities en verbanden uit het casusonderzoek 2006 ook herkenbaar waren buiten de casuïstiek en dus van algemene relevantie zouden kunnen zijn voor het hele publieke domein. Daarom werd gezocht naar een gevarieerde groep experts, bij voorkeur minder afkomstig uit de sectoren die in het casusonderzoek sterk aanwezig waren geweest (m.n. veiligheid).

De experts werden gekozen op basis van contacten van de onderzoeker en via suggesties van het ministerie BZK (InAxis). De geïnterviewde experts kwamen uit de volgende sectoren:

- werk en inkomen (3)
- zorg (5)
- veiligheid (1)
- diverse (1).

De experts moesten individueel voldoen aan de volgende eisen:

- als projectmanager, onderzoeker of toezichthouder brede en jarenlange ervaring hebben over meerdere projecten met samenwerkingsverbanden in één of meerdere publieke sectoren
- voldoende persoonlijke distantie kunnen opbrengen ten opzichte van eigen projectsituatie(s) en ervaringen om in algemene termen op samenwerkingsprocessen te kunnen reflecteren. Dit criterium leidde tot de beslissing om projectleiders van samenwerkingsverbanden in het casusonderzoek 2006 niet te selecteren.

De in het casusonderzoek 2006 aangetroffen verbanden zijn neergelegd in een memo met acht statements en twee vervolgvragen (zie bijlage 2, paragraaf 2.6). Dit memo werd vooraf verstuurd naar de experts en vervolgens uitgebreid besproken met als basisvraag of en in

hoeverre de acht statements herkenbaar waren vanuit de eigen ervaring van de expert. De antwoorden van de experts werden systematisch gerubriceerd naar de gestelde vragen (bijlage 2, paragraaf 2.7). Van elk gesprek werd een aldus gesystematiseerd verslag gemaakt dat ter goedkeuring werd voorgelegd aan de geïnterviewde expert en vervolgens eventueel werd gecorrigeerd of aangevuld.

1.5 Casusonderzoek 2007

De tweede ronde casusonderzoek was bedoeld om observaties en aangetroffen verbanden uit het eerste casusonderzoek nader te verkennen. Dit was vooral om na te gaan welke condities bepalend zijn voor succes wanneer er sprake is van een verdergaand resultaat, dus in een situatie met een maatschappelijk effect van de samenwerking. De vervolgvraag was hier of succesvolle ontwikkelingsprocessen gebaseerd zijn op andere succescondities dan wanneer er in mindere mate sprake is van succes.

De cases in deze tweede ronde werden opnieuw geselecteerd uit de eigen contacten van de onderzoeker en op grond van suggesties van het ministerie BZK (InAxis). De cases moesten aan de eerder gestelde eisen voldoen, maar nu ook gebaseerd zijn op meerdere jaren (tenminste 5) operationele ervaring na de feitelijke start van de samenwerking. Tevens moest aannemelijk zijn dat er een redelijk tot groot succes was behaald in de externe resultaten, in de doelgroepen of de maatschappelijke omgeving. Om tot onderlinge kritische vergelijking te komen werd gekozen voor twee verschillende sectoren met elk twee cases, alsmede één case met langjarige ervaring. Tussen de cases bestond enige variatie in mate van succes, zoals aangegeven door de personen via welke de cases werden benaderd.

De geselecteerde cases waren:

- Veiligheidsaanpak Rotterdam, Bospolder/Tussendijken
- Veiligheidsaanpak Rotterdam, Kralingen/Crooswijk
- Lokale Zorgnetwerken, Rotterdam
- Jongerenloket Werk en Inkomen, Groningen
- Jongerenloket Werk en Inkomen, Hoorn.

Het onderzoek had echter nu een meer beperkte opzet:

- de voorstudie op basis van documenten betrof alleen het 'inlezen' in de casus
- de vragen waren meer gericht op de doorslaggevende succescondities (zie bijlage 2.8). Ook werd nog meer dan in het casusonderzoek 2006 gekozen voor een open vorm, waarbij de geïnterviewde in het begin de historie van de samenwerking kon vertellen en pas in het tweede deel van het gesprek verder werd doorgevraagd op doorslaggevende condities
- het aantal interviews per casus was maximaal vijf:
 - . 1 ketenregisseur of –manager, de 'trekker' van de samenwerking
 - . 2 functionarissen van dragende partnerorganisaties
 - . 2 stakeholders, extern betrokkenen met een belang bij de uitkomsten van de samenwerking zonder daarin direct partij te zijn maar wel met eigen ervaringen of indrukken van het optreden van partnerorganisaties (b.v. bewoner van een wijk met een veiligheidsproject waarin diverse organisaties samenwerken). Deze stakeholders werden toegevoegd om het oordeel van een relatieve buitenstaander te krijgen over het succes van de samenwerking.

De uitkomsten van de vijf interviews per case werden samengevat in een casebeschrijving aan de hand van gestelde vragen. Deze casebeschrijving werd verstuurd aan de geïnterviewde personen met het verzoek tot correctie of aanvulling en vervolgens eventueel bijgesteld.

Bijlage 2: Instrumenten en gegevens onderzoek

2.1 Interviewvragen casusonderzoek 2006

Vragen interviews	Doel vraag
1 <i>Wat zijn de doelen van de samenwerking?</i>	Vraag wordt gesteld om het <u>door partners</u> <u>gewenste resultaat</u> van de samenwerking te bepalen, als maat voor succes.
2 <i>Op welke manier wordt nu feitelijk samengewerkt?</i>	Vraag wordt gesteld om zicht te krijgen op de <u>praktische vorm</u> die de samenwerking heeft gekregen.
3 <i>Hoe afhankelijk zijn de deelnemende organisaties van elkaar in die samenwerking?</i>	Vraag wordt gesteld om <u>relaties en interacties</u> <u>tussen partners</u> in de samenwerking te bepalen.
4 <i>In welke mate heeft de samenwerking geleid tot het realiseren van de afgesproken doelen, uitgedrukt in een globaal percentage?</i>	Vraag wordt gesteld om resultaat van de samenwerking als <u>doelbereik</u> te bepalen: zijn de onder 1 genoemde doelen ook gerealiseerd?
5 <i>Welk schoolcijfer zou u nu geven voor de kwaliteit van de samenwerking tussen de betrokken organisaties?</i>	Vraag wordt gesteld om resultaat van de samenwerking als <u>interactieresultaat</u> te bepalen.
6 <i>Wat zijn belangrijke condities voor succes of falen van deze samenwerking gebleken?</i>	Vraag wordt gesteld om te bepalen welke <u>condities</u> door geïnterviewden als <u>belangrijk voor het resultaat</u> worden ervaren.
7 <i>Is er ook sprake van een ontwikkelingsstadium of –strategie voor de samenwerking?</i>	Vraag wordt gesteld om te bepalen of geïnterviewden uit eigen inzicht een ontwikkelingsstadium of –strategie waarnemen.

2.2 Analyse cases 2006 in 63 condities

In de 47 interviews over 7 cases zijn ruim 200 keer condities genoemd voor de kwaliteit van de samenwerking. Op basis van inhoudelijke overeenkomsten is een groot deel van deze condities samengevoegd en is het totaal zo teruggebracht tot 63 condities. Vervolgens zijn deze 63 condities op basis van inhoudelijke samenhang gegroepeerd in het onderstaande overzicht, voor zover mogelijk.

Hierbij komen drie algemene rubrieken naar voren:

- omgevingsfactoren
- procesgang en aanpak
- organisatie en voorzieningen.

Binnen deze algemene rubrieken zijn 44 van de 63 condities geplaatst in inhoudelijke clusters.

In onderstaand overzicht zijn de 63 condities per casus gescoord op hun bijdrage aan de kwaliteit van samenwerking zoals genoemd door respondenten in de casus.

De daarbij gehanteerde waarden zijn:

- ++ sterk positieve bijdrage aan de samenwerkingskwaliteit
- + (voornamelijk) positieve bijdrage aan de samenwerkingskwaliteit
- +/- positieve én negatieve bijdrage aan de samenwerkingskwaliteit
- (voornamelijk) negatieve bijdrage aan de samenwerkingskwaliteit
- sterk negatieve bijdrage aan de samenwerkingskwaliteit
- (leeg) geen (duidelijke) uitspraak gedaan.

In beginsel drukken de waarden dus niet uit of de conditie al of niet *optreedt* maar in hoeverre de conditie *bijdraagt* aan samenwerking. Wanneer een waarde ontbreekt wil dat zeggen dat de conditie niet (waarneembaar) optreedt of dat de bijdrage aan samenwerking onduidelijk is. De scores bij de condities genoemd onder 'Vervlechting organisaties' geven echter de mate aan waarin de betreffende conditie gerealiseerd is. Het gaat hier om procesresultaten van de samenwerking, die zowel daaruit voortkomen als er een bijdrage aan leveren.

	NOZ	AMS	LEI	UTAM	EDE	OLS	ZWA
Omgevingscondities							
gescheiden bekostigingsregiems vanuit overheid		+/-	--	-	--		
structurele verschillen tussen organisaties in visie, werkwijzen en cultuur	+	-	-	-	--	+/-	--
prikkels ondernemerschap instellingen		+/-		+/-	+		
behandelcapaciteit instellingen, bij ontbreken daarvan vertraging in de uitvoering		--	-	-	+/-		
gemeenschapszin in de lokale samenleving	++						-
al bestaande samenwerking bij instellingen	++	++	+	+	+/-		-
aantreden professionals met bredere blik		+		+/-		+	
beseft urgentie, noodzaak aanpak problemen	+/-	+	+	+/-	++	+	+
Personele input van pioniers							
medewerkers met pioniersgeest beschikbaar		+		++	+	+	-

	NOZ	AMS	LEI	UTAM	EDE	OLS	ZWA
personele inzet vanuit partnerorganisaties		+		+/-	+/-		+
reorganisatie/bezuinigingen leiden aandacht af				-			-
herstructurering/automatisering instellingen				-			--
bestuurders met initiatief	++				+/-	++	+/-
initiatief en regie van overheid	+	++		+	+	++	-
extra middelen beschikbaar (subsidie)	+	+		+	+	+	+/-
Procesgang/aanpak							
langdurige gezamenlijke voorbereiding/draagvlak	++	++				++	-
alle relevante partners op tijd er bij gekomen	++	+		+/-	--	-	-
Effectief ontwerp/methodiek							
helder programma van eisen/ontwerp	+	+			+	++	+/-
goed uitgewerkte methodiek vooraf	+/-	++			-	+/-	-
goed uitgewerkte methodiek tijdens/later	+	+		-	+/-	+/-	-
praktijkgerichte aanpak	++	+		+/-	++		
Bestuurlijke bereidheid en kracht							
bestuurlijke wil, samenwerkingsbereidheid	++	+		+	-	+	+/-
knopen doorhakken op bestuurlijk niveau	+	+/-		+/-	+/-	+	--
Gezamenlijke doelbepaling							
gezamenlijke doelen afgesproken	+	+	+	+	+	++	+/-
duidelijke focus afgesproken	+	+	+		+	++	+
gezamenlijke inzet afgesproken	+	+		+	+	+	
afspraken in convenant, zakelijke afspraken	+/-			+		+	
privacy-problematiek geregeld		-		+			
Praktisch samenspel							
teamgeest tussen betrokken professionals	+	++	+	++	++		
'trekker(s)' brengen/houden de zaak op gang	+	+/-	++	+/-	+	+	+/-
elkaar begrijpen, elkaars taal leren spreken	++	++		+	-	+/-	
constructief conflicten aangaan en oplossen	+	++			+/-		--
investeren in persoonlijk vertrouwen	+		+	+	+/-	+	-
(alle) professionals fysiek bijeen brengen		+		+	-		
personele opbouw/continuïteit in startfase		+	-	-	-		
Vervlechting organisaties							
'ingang' bij partnerorganisatie, casemanager	+	+	+/-	+	+/-		
teams goed ingebed in 'lijn' partnerorganisaties		+	-	+/-	-	-	-
veel communiceren/goodwill kweken	+	-		+	--	+	-
middenkader partnerorganisaties betrokken		+	-	+/-	+/-	-	
zichtbaar maken tussentijdse successen		+	+		-		
verwachtingen buitenstaanders managen				+	-		
terugkoppeling naar moederorganisatie	++	-	--	+/-	+/-	-	

	NOZ	AMS	LEI	UTAM	EDE	OLS	ZWA
óók backoffices instellingen voorlichten		+/-		+/-	+/-		
structurele verschillen instellingen doorbreken		-	-		--		-
Feedback en sancties							
feedback op voortgang en resultaten	++	+		+	-		
sancties op niet nakomen gemaakte afspraken	+	+/-		+/-	+/-		--
balans eigen doelen/samenwerking instellingen (flexibiliteit en korte lijnen intern of extern)		-		+/-			
Organisatie en voorzieningen							
Ketenregie/management							
duidelijke dominante, trekkende organisatie	+	+		+	-	+	+
inzet ketenmanager(s) met kwaliteiten	+	++		+	+/-	+	-
één regie op hele aanpak		+/-			-		-
Structuur (verantwoordelijkheden en overleg)							
regelmatig evaluaties/'opfrismomenten'		+/-		+/-	+/-	+	
passende, dekkende overlegstructuur	++	+	+	+	+	+	-
complexe overlegstructuur	+			-	-		-
mandatering medewerkers		+		+	+/-		
heldere verantwoordelijkheden	++	+			+/-	-	
medewerkers houden band met eigen organisatie	+	+	+	+	+		
personele wisselingen in het overleg		+/-			+		
Structurele bekostiging/regeling samenwerking							
structurele bekostiging/regeling samenwerking	-		-	-	+/-		
heldere financiële participatie partners	+						
aansluitende ICT-voorzieningen		-		+			
Kwaliteit gebouw							
gebouw geeft ontmoetingsmogelijkheid	++	+		+		+	-
goede identificatie met gebouw mogelijk	+	+				++	-
gebouw goed bereikbaar voor publiek		-		+/-		+	-

2.3 Analyse cases 2006 in 21 condities, geordend naar resultaat

In onderstaande tabel zijn de 7 cases uit het casusonderzoek 2006 gecomprimeerd en geordend naar afnemende scores op de door de geïnterviewden genoemde gemiddelde kwaliteit van de samenwerking. De comprimering heeft plaatsgevonden door in de tabel alleen de condities op te nemen die in vier of meer cases zijn genoemd, dus voorkomen bij de meerderheid van de onderzochte cases. De keuze voor vier als ondergrens houdt verder ook in dat de betreffende conditie in diverse maatschappelijke sectoren is genoemd. Aangenomen wordt dat ze een sectoroverstijgende geldigheid hebben.

Rij 1: Opsomming cases naar verkorte naam van de locatie.

Rij 2: Schoolcijfer voor kwaliteit van samenwerking, gemiddeld gegeven door geïnterviewde.

Rij 3: Door onderzoeker gekozen algemene categorie voor de kwaliteit van samenwerking op basis van de gemiddelde schoolcijfers.

In de eerste kolom geven de cijfers tussen haakjes achter de condities aan hoeveel keer een conditie in enigerlei vorm genoemd is over alle cases heen. Aangenomen wordt dat deze aantallen een indicatie zijn voor het algemene belang van een conditie.

1	Cases uit casusonderzoek 2006	NOZ	AMS	LEI	UTAM	EDE	OLS	ZWA
2	Gemiddeld cijfer kwaliteit samenwerking	8	7,6	7,3	6,9	6,5	6,3	5,5
3	Categorie kwaliteit samenwerking	HOOG		MATIG		LAAG		
Omgevingscondities								
gescheiden beleids/bekostigingregiems (3)			+/-	--	-	--		
diepere verschillen tussen organisaties (6)		+	-	-	-	--	+/-	--
(gebrek aan) behandelcapaciteit instellingen (4)			--	-	-	+/-		
al bestaande samenwerking (6)		++	++	+	+	+/-		-
urgentiebesef (6)		+/-	+	+	+/-	++	+	+
personele input van pioniers (7)			+		+/-	+		+/-
initiatief en regie van overheid (6)		+	++		+	+	++	-
extra middelen beschikbaar (subsidie) (6)		+	+		+/-	+	+	+/-
Procesgang/aanpak								
gezamenlijke voorbereiding/draagvlak (4)		++	++				++	-
alle relevante partners op tijd erbij (5)		++	+		+/-	--	-	-
effectief ontwerp/methodiek (12)		+	++		+/-	+	+	-
bestuurlijke bereidheid en kracht (11)		++	+		+/-	+/-	+	-
gezamenlijke doelbepaling (20)		+	+	+	+	+	++	+/-
praktisch samenspel (28)		+	++	+	+	+/-	+	-
vervlechting organisaties (25)		+	+/-	-	+/-	-	-	-
diepere verschillen organisaties doorbreken (4)			-	-		--		-
feedback en sancties (8)		+	+		+/-	+/-		-
Organisatie en voorzieningen								
ketenregie/management (14)		+	+		+	-	+	-
structuur verantwoordelijkheden/overleg (25)		++	+	+	+	+/-	+	-
structurele bekostiging/regeling samenwerking (5)		-		-	-	+/-		
gebouw stimuleert ontmoeting en bezoek (14)		+	+/-		-		+	-

2.4 Analyse cases 2006 naar effect en inhoud van condities

Netwerkcases	NOZ	AMS	LEI	UTAM	EDE	OLS	ZWA
Cijfer kwaliteit samenwerking	8	7,6	7,3	6,9	6,5	6,3	5,5
Categorie kwaliteit samenwerking	HOOG		MATIG		LAAG		

A Urgentie, overheid, middelen, doelbepaling

urgentiebesef (6)	+/-	+	+		++	+	+
initiatief en regie van overheid (6)	+	++		+	+	++	+/-
extra middelen beschikbaar (subsidie) (6)	+	+		+	+	+	+
gezamenlijke doelbepaling (20)	+	+	+	+	+	++	+/-

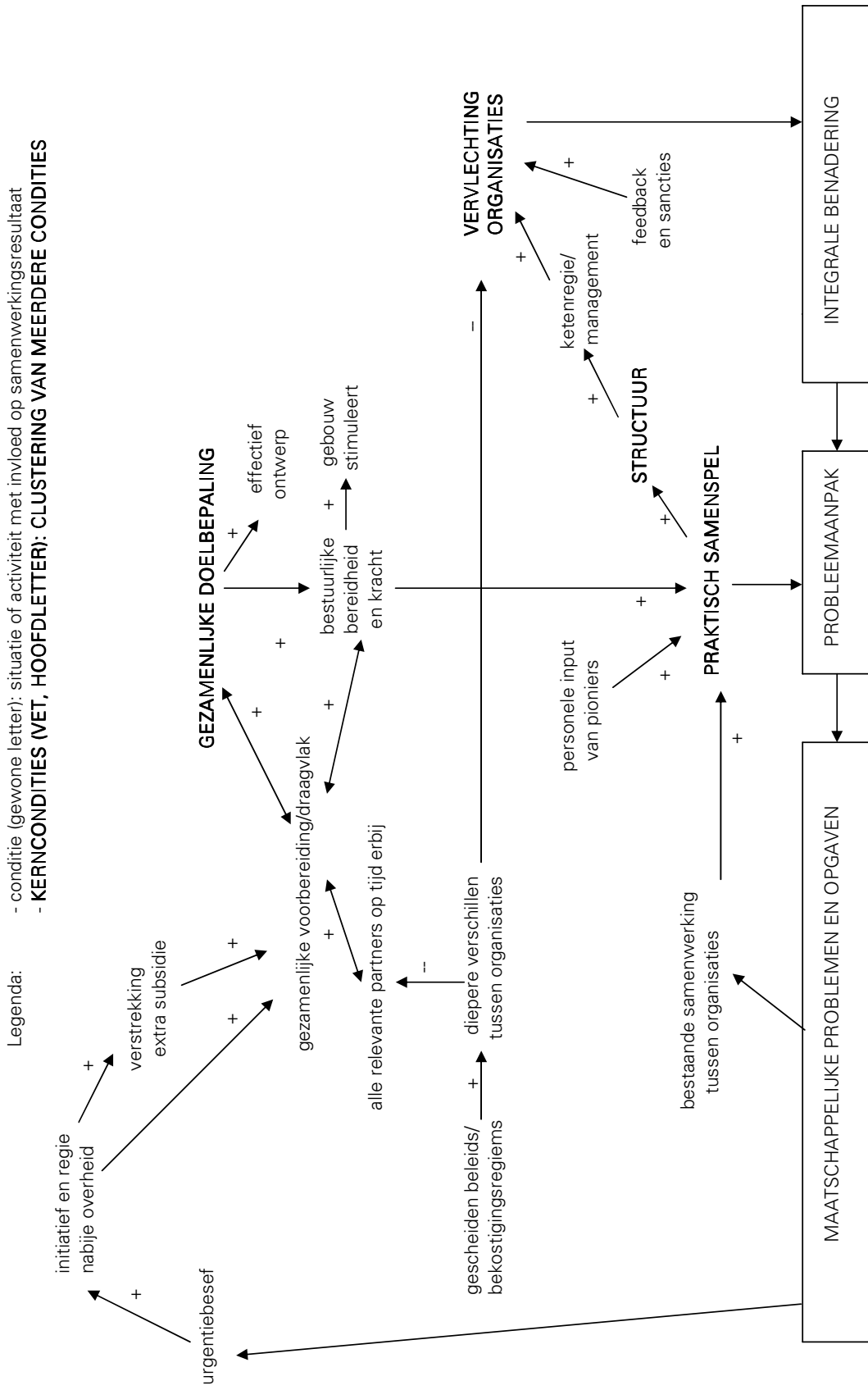
B Al bestaande samenwerking, praktisch samenspel, structuur, bestuurskracht

al bestaande samenwerking (6)	++	++	+	++	+/-		-
praktisch samenspel (28)	+	++	+	+	+/-	+	-
structuur verantwoordelijkheden/overleg (25)	++	+	+	+	+/-	+	-
bestuurlijke bereidheid en kracht (11)	++	+		+	+/-	+	-

C Alle relevante partners erbij, ketenregie/management, vervlechting

alle relevante partners op tijd erbij (5)	++	+		+/-	--	-	-
ketenregie/management (14)	+	+		+	-	+	-
vervlechting organisaties (25)	+	+/-	-	+/-	-	-	-

2.5 Patroonanalyse van condities in de ontwikkeling van samenwerkingsverbanden



2.6 Expertinterviews 2007: samenvattende tekst en vragen

Onderzoek 'Samenwerken in de publieke sector'

In verschillende maatschappelijke sectoren, zoals gezondheidszorg, onderwijs en veiligheid wordt samenwerking tussen organisaties gevraagd. Soms is dit incidenteel, maar vaak betreft het ook belangrijke beleidsdoelen en kerntaken van de deelnemende organisaties. In de praktijk valt dit niet mee. Soms wordt er langs elkaar heen gewerkt en levert het weinig op. Maar ook zijn er voorbeelden van een geslaagde en duurzame samenwerking. Kritisch zijn die netwerken waarin organisaties uit verschillende sectoren samenwerken. Dit is het geval wanneer diensten die betrekking hebben op verschillende levensterreinen van burgers met elkaar moeten worden verbonden om tot een effectieve gezamenlijke aanpak te komen.

Het promotieonderzoek van Pieterjan van Delden richt zich op twee vragen:

- 1 Wat zijn condities voor succes van samenwerking tussen organisaties in de publieke sector?
- 2 Welke ontwikkelingsprocessen en –strategieën komen in de praktijk naar voren?

In 2006 is een eerste ronde van verkennend casusonderzoek uitgevoerd bij:

- Wijspunt Leiden, opvang sterk problematische kinderen jonger dan 12 jaar
- 5 Ketenunits Amsterdam, samenwerking OM-ketenpartners,
- Veiligheidshuizen Utrecht/Amersfoort, samenwerking OM-ketenpartners
- Wijkgerichte Justitiële Jeugdzorg Ede, groepsaankpak risicojeugd
- 3 Kulturhusen Overijssel, gezamenlijke huisvesting organisaties voor vitale kleine kernen.

De analyse van de casuïstiek vond plaats met studenten van de Universiteit van Tilburg. Dit betrof het voorkomen van stimulerende of remmende condities. Daarnaast werden de cases geanalyseerd op de opgetreden ontwikkelingsprocessen.

Uit het casusonderzoek komt het volgende naar voren:

A Interactieprocessen essentieel

De kwaliteit van de netwerksamenwerking wordt bepaald door de interactieprocessen op de diverse niveaus: de al bestaande samenwerking tussen professionals uit de verschillende organisaties, bestuurlijke bereidheid en kracht, praktisch samenspel in de uitvoering, een werkbaar structuur, ketenregie/management en vervlechting van werkprocessen.

Beleidsmatige processen en de financiële en logistieke condities scheppen voorwaarden, ze leggen en onderhouden de basis van de samenwerking. Maar beleid, geld en faciliteiten (gebouwen, ICT) hebben weinig invloed op de kwaliteit en het resultaat van de samenwerking. Dit geldt ook voor overheidsop treden: nodig, maar niet niveaubepalend voor het succes.

B Kerncondities

Voor het uiteindelijke succes van de samenwerking zijn twee voorafgaande condities belangrijk:

- alle relevante partners op tijd betrokken (zo niet, dan is er later veel stagnatie)
- al langer bestaande praktische samenwerking en vertrouwen tussen organisaties.

Het succes wordt tevens bepaald door vier condities die tijdens de samenwerking zelf tot stand moeten komen:

- bestuurlijke bereidheid en kracht om knopen door te hakken
- praktisch samenspel tussen de uitvoerende professionals
- heldere structuur van verantwoordelijkheden en overleg
- vervlechting: verdergaande afstemming van werkprocessen tussen partnerorganisaties.

C Voor maatschappelijk effect vervlechting tussen organisaties nodig

De maatschappelijk meest effectieve cases worden gekenmerkt door resultaatgericht praktisch samenwerken en bovendien een vervlechting tussen de partnerorganisaties. Bij het laatste gaat

het om het afstemmen van werkprocessen en professionele methoden tussen de instellingen zonder dat een organisatorische samenvoeging plaatsvindt.

Elementen van vervlechting zijn:

- gezamenlijke probleemanalyse en cliëntdiagnose
- geïntegreerde behandelingsplannen
- gekoppelde (cliënt)informatiesystemen, gedeelde privacybescherming
- afgestemde (en soms gereserveerde) behandelingscapaciteit
- gedeelde managementinformatie
- op samenwerking afgestemd personeelsbeleid en personele inzet
- betrekken 'backoffices' van de partnerorganisaties
- brede PR, voorlichting aan brede groep medewerkers ook buiten de directe samenwerking.

Vervlechting is geen fusie maar ook geen vrijblijvende uitwisseling. Het gaat om een binding die vergelijkbaar is met het co-makship tussen leveranciers en opdrachtgevers in de industrie. Er is sprake van een duurzame, nauwelijks ongedaan te maken synchronisatie van werkwijzen en mensen. Organisaties gaan voor langere tijd een afhankelijkheidsrelatie aan maar houden hun eigen koers en bedrijfsvoering. Vervlechting is semi-permanent.

D Laag maatschappelijk rendement van netwerken

In de cases komt veel enthousiasme naar voren, doorgaans ook praktische resultaten (output), maar vaak weinig maatschappelijk effect (outcome). Meestal vindt wel een stroomlijning van (gezamenlijke) werkprocessen plaats, waardoor in de productiviteit slagen vooruit worden gemaakt. Maar sectoroverschrijdende samenwerking blijft lastig en dit is juist cruciaal bij complexe maatschappelijke opgaven zoals in de jeugdzorg en bij integratie.

Het gevolg is:

- ketenunits bereiden sneller en completer afdoeningen voor, maar komen te weinig toe aan het analyseren van persoonlijke situaties van cliënten met een balans tussen straf aan zorg
- in een wijkgerichte groepsaankpak van overlastgevende jongeren wordt een deel daarvan intensief gevolgd en gecoacht, maar een ander deel blijft buiten bereik van de gezamenlijke aankpak door de afstand met justitiepartners
- er wordt een nieuw Kulturhus gebouwd, de betrokken organisaties beschikken nu over een betere huisvesting, maar de gezamenlijke inhoudelijke activiteiten blijven beperkt en de uitstraling naar de omgeving (meer bezoek, levendiger dorp) blijft nog uit.

Het beeld dringt zich op dat het maatschappelijke rendement van netwerksamenwerking laag is, zeker gezien de omvang van de problemen waarvoor de samenwerking een oplossing zou moeten zijn. De effectiviteit van de afzonderlijke organisaties is groter en daardoor 'winnen' deze het van een gezamenlijke aankpak. Probleem is echter dat het aanbod van de afzonderlijke organisaties alleen past bij specifieke problemen en niet werkt bij lastige maatschappelijke knelpunten waar elke oplossing weer een ander probleem oproept (zoals bij risicojongeren die opknappen van een individuele aankpak, maar terug in de groep terugvallen in probleemgedrag). Afzonderlijke organisaties zijn in hun effectiviteit beperkt tot specifieke vragen en kunnen daardoor veranderlijke problemen niet aan (bijvoorbeeld een Boddaert centrum voor gezinsbehandeling die 'uit de mode' lijkt en nu niet meer goed in de jeugdketen zit, c.q. te zware gevallen doorverwezen krijgt). Zo ontstaat een situatie waarin oude oplossingen hun kracht verliezen, maar de nieuwe nog te zwak zijn.

E Institutionele verschillen houden de overhand

De verklaring van het lage maatschappelijke rendement ligt in het niet overbruggen van de diepere verschillen tussen organisaties. Deze verschillen liggen op meerdere terreinen. Het gaat om divergerende visies op de problematiek, het anders omgaan met vragen van cliënten, de uiteenlopende professionele waarden en methoden en daarbij ook opvattingen over de (exclusieve) eigen verantwoordelijkheden. Deze verschillen manifesteren zich in een gebrekkige

communicatie tussen de uitvoerende professionals en distantie tussen de partnerorganisaties. Men houdt afstand en heeft de neiging om voor vertrouwde partners te kiezen, waardoor in het begin vaak niet alle relevante partners diepgaand betrokken raken bij de voorbereiding. Dat wreekt zich later. De verschillen hinderen ook de vervlechting van de partnerorganisaties en remmen daarmee de effectiviteit van netwerksamenwerking. De praktische uitvoerende activiteiten in het netwerk kunnen op zichzelf redelijk onbelemmerd tot ontwikkeling komen, maar de verdieping van de samenwerking en vervlechting komen weinig tot stand. De samenwerking begint daardoor vaak met enthousiasme, maar eindigt in een zwak resultaat. Dit verschijnsel is des te sterker naarmate de samenwerking voor een partner een marginale betekenis heeft: een psychiatrisch ziekenhuis heeft weinig belangstelling voor de lokale aanpak van overlastgevende personen in probleemwijken maar concentreert zich op het individu.

F Ontwikkelingsproces 'boven langs' minder effectief dan 'van onderop'

Netwerksamenwerking kan tot stand komen via twee ontwikkelingsprocessen:

A

Maatschappelijke problemen/opgaven leiden tot een gezamenlijk besef van de urgentie van de problemen, resulterend in overheidsinitiatieven en -regie, gezamenlijke voorbereiding en doelbepaling, praktisch samenspel en vervlechting van organisaties. Dit is een route 'boven langs' van beleid naar uitvoering.

B

Maatschappelijke problemen/opgaven hebben geleid tot een al bestaande samenwerking en vertrouwen tussen organisaties, die zich verdiept in een meer gericht praktisch samenspel en een vervlechting van organisaties. Dit is een route 'van onderop', door een uitbouw van samenwerking op uitvoerend niveau zonder veel beleidssturing.

Netwerken die via een ontwikkelingsproces A tot stand zijn gekomen blijken minder effectief dan degenen die ontstaan zijn volgens proces B. De aannemelijke verklaring is het verschil in complexiteit van de twee routes. Proces A verloopt langs meerdere niveaus, van de overheid, via bestuurders, managers en uitvoerende professionals, en gaat dus over veel 'schijven'. Proces B speelt zich alleen af op twee niveaus, die van uitvoerende professionals en managers. Aannemelijk is dat bij proces A 'onderweg' veel energie en effect verloren gaat, wellicht omdat de diverse niveaus weinig op elkaar aansluiten. Innovatie via beleid struikelt op complexiteit. Proces B komt echter in de praktijk vaak niet tot stand. Deze route komt doorgaans naar voren als een traag, autonoom verlopend proces dat nauwelijks van buitenaf lijkt te worden beïnvloed, ook niet door de diepere verschillen tussen organisaties. De verklaring kan liggen bij de autonomie van professionals. Deze kan immers ook betekenen dat ze wel of niet gaan samenwerken. Kenmerkend is de situatie waarin de professionals in hun gezamenlijk overleg klagen over het gebrek aan samenwerking terwijl ze zelf niet de initiatieven nemen om daar iets aan te doen, ook als daar in beginsel wel handelingsruimte voor bestaat.

G 'Boven langs' en 'van onderop' verdragen elkaar slecht

De ontwikkelingsprocessen A en strategie B gaan in de cases weinig samen. B gaat uit van een geleidelijk groeiend samenspel en vertrouwen. A betekent het bijeen brengen van partijen op basis van doelen en afspraken. De twee processen werken kennelijk niet complementair. In de onderzochte cases kwamen de diverse niveaus in de samenwerking (van politici, bestuurders, managers, professionals) ook weinig bij elkaar. Gevolg is dat netwerksamenwerking te weinig krachtig is en niet 'opgewassen' is tegen de remmende werking van de diepere verschillen tussen organisaties.

H Bestuurskracht is belangrijk, maar blijft in de praktijk beperkt in focus

Bestuurlijke bereidheid en kracht is een belangrijke factor in de voorbereiding, het steunen van het praktische samenspel van de professionals en het functioneren van een goede structuur van verantwoordelijkheden en overleg. Krachtige bestuurders leggen dus verbandingen tussen

doelen, praktijk en structuur. Er is echter weinig relatie met vervlechting van organisaties. Kennelijk richten bestuurders zich wel op de tastbare aspecten van netwerksamenwerking, maar niet op het bijeen brengen van hun organisaties op langere termijn.

Vragen

1

Bovenstaande constatering en conclusies zijn gebaseerd op de ervaringen en analyses in de genoemde cases. Zijn ze ook algemeen van toepassing op samenwerking in de publieke sector? Waar wel, waar niet?

Hieronder de constatering en conclusies nog eens samengevat:

- A *Interactieprocessen zijn essentiële voor succes dan beleid, geld, faciliteiten en overheidsopdrachten.*
- B *Enkele kerncondities tussen partners zijn het meeste doorslaggevend (zie boven).*
- C *Voor maatschappelijk effect is vervlechting tussen organisaties nodig.*
- D *Netwerken hebben echter een laag maatschappelijk rendement.*
- E *Institutionele verschillen tussen organisaties houden de overhand.*
- F *De ontwikkeling van netwerken 'boven langs' is minder effectief dan 'van onderop'.*
- G *De processen 'boven langs' en 'van onderop' verdragen elkaar ook slecht.*
- H *Bestuurskracht is belangrijk, maar blijft in de praktijk beperkt in focus.*

2

Is er een aanpak voorstelbaar waarbij de ontwikkelingsprocessen 'van onderop' en 'boven langs' toch worden gecombineerd, ook al gaan ze in de praktijk niet makkelijk samen? Welke (extra) relaties zouden dan gelegd moeten worden?

3

De veronderstelling van het onderzoek is dat netwerksamenwerking nodig is om effectief maatschappelijke problemen en opgaven aan te pakken. Zijn er alternatieven voor ketens en netwerken? Of: waar liggen de grenzen van deze benadering?

2.7 Scoringslijst expertinterviews 2007

VRAAG 1

De constatering en conclusies in de bespreknotitie zijn gebaseerd op de ervaringen en analyses in de in 2006 onderzochte cases. Zijn ze ook algemeen van toepassing op samenwerking in de publieke sector? Waar wel, waar niet?

Hieronder de constatering en conclusies nog eens samengevat:

A

Interactieprocessen essentiëler voor succes dan beleid, geld, faciliteiten en overheidsoptreden.

Antwoord	Toelichting

B

Enkele kerncondities tussen partners zijn het meest doorslaggevend (zie notitie).

Antwoord	Toelichting

C

Voor maatschappelijk effect is vervlechting tussen organisaties nodig.

Antwoord	Toelichting

D

Netwerken hebben echter een laag maatschappelijk rendement.

Antwoord	Toelichting

E

Institutionele verschillen tussen organisaties houden de overhand.

Antwoord	Toelichting

F

De ontwikkeling van netwerken 'boven langs' is minder effectief dan 'van onderop'.

Antwoord	Toelichting

G

De processen 'boven langs' en 'van onderop' verdragen elkaar ook slecht.

Antwoord	Toelichting	

H

Bestuurskracht is belangrijk, maar blijft in de praktijk beperkt in focus.

Antwoord	Toelichting	

VRAAG 2

Is er een aanpak voorstelbaar waarbij de ontwikkelingsprocessen 'van onderop' en 'boven langs' toch worden gecombineerd, ook al gaan ze in de praktijk niet makkelijk samen? Welke (extra) relaties zouden dan gelegd moeten worden?

Antwoord	Toelichting	

VRAAG 3

De veronderstelling van het onderzoek is dat netwerksamenwerking nodig is om effectief maatschappelijke problemen en opgaven aan te pakken. Zijn er alternatieven voor ketens en netwerken? Of: waar liggen de grenzen van deze benadering?

Antwoord	Toelichting	

2.8 Interviewvragen casusonderzoek 2007

1

Hoe heeft de samenwerking zich ontwikkeld?

Het gaat om het verloop in de belangrijkste initiatieven, stappen en gebeurtenissen.

Zijn er ook stadia te onderkennen in deze samenwerking?

2

Welke condities hebben hierop invloed uitgeoefend, positief of negatief?

Dit kunnen allerlei condities zijn, zowel 'harde' als 'zachte'.

Bovendien kan het gaan om voorafgaande, tijdelijke of meer structurele condities.

3

Wat waren de doelen van de samenwerking?

Zijn deze ook bereikt?

4

Wat was doorslaggevend bij het bereiken van de doelen?

Samenvatting

In de publieke dienstverlening wordt steeds meer samenwerking tussen organisaties verwacht. In de jeugdzorg is behoefte aan samenhang tussen de diverse hulpverleners die te maken hebben met een jongere of een gezin. In de sector sociale veiligheid is het cruciaal om straf en zorg op elkaar af te stemmen en dat vereist het samen optrekken van justitie en zorgverleners. In het onderwijs kunnen scholen meer voor de buurt betekenen als ze inspelen op het aanbod van opvoedingsondersteuning of van culturele activiteiten. Het gaat om samenwerking tussen diverse organisaties in de uitvoering. In de praktijk valt dit niet mee. Vaak wordt er toch langs elkaar heen gewerkt. Maar ook zijn er voorbeelden van geslaagde en duurzame samenwerking. Dit was aanleiding voor een promotieonderzoek naar de resultaten van samenwerking in de publieke dienstverlening. Het doel was om een bijdrage te leveren aan het inzicht in welke condities het maatschappelijke resultaat van samenwerking bepalen. Dit is onderzocht bij twaalf praktijksituaties in vijf publieke sectoren. Het onderzoek richtte zich op de relatie tussen het *ontwikkelingsverloop* van samenwerkingsverbanden en de *maatschappelijke resultaten* daarvan. Aangezien over deze relatie weinig bekend is werd gekozen voor inductief onderzoek, gericht op *theory building*. Via casestudies werd toegewerkt naar verklarende concepten.

De onderzoeksvragen waren:

1. Hoe verloopt de ontwikkeling van complexe programmatische samenwerking tussen organisaties in de publieke dienstverlening?
2. Hoe beïnvloedt dit ontwikkelingsverloop de resultaten van die samenwerking?

Het onderzoek bestond uit twee caseonderzoeken, interviews met tien brede experts en een literatuurstudie. In de caseonderzoeken is een beschrijving gemaakt van het verloop van de ontwikkeling van het samenwerkingsverband, zijn de resultaten bepaald en zijn de condities geïntervieweerd die aan die resultaten hebben bijgedragen. Het eerste caseonderzoek richtte zich op betrekkelijk 'jonge' samenwerkingsverbanden, het tweede op verbanden met een langere geschiedenis en met een substantieel maatschappelijk resultaat. Deze situaties werden aanvullend onderzocht op de condities die doorslaggevend waren voor dit resultaat.

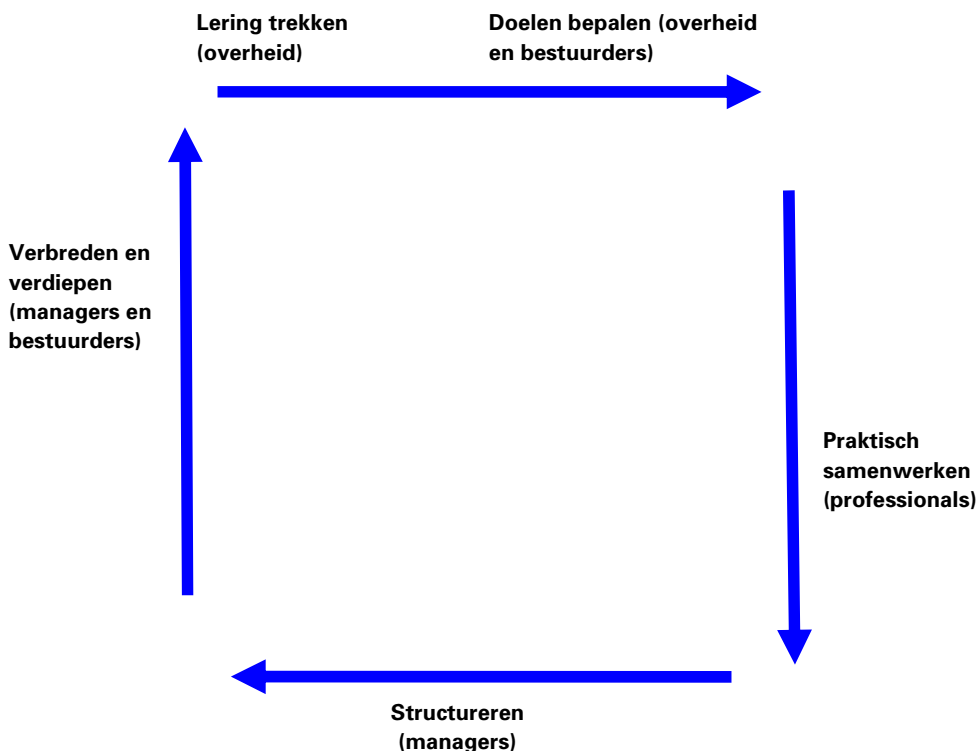
In de cases blijken de partners van de samenwerkingsverbanden onderscheid te hebben gemaakt tussen operationele en maatschappelijke doelen. De praktische doelen (aangaande huisvesting, probleem/persoongerichte benadering, werkprocessen) worden meer gerealiseerd dan de maatschappelijke doelen (brede effecten op het publiek of de lokale samenleving). Deze verschillen in doelrealisatie vertonen zich in het eerste caseonderzoek gespreid over de cases, die daarmee geschikt zijn voor het wegen van condities op resultaten.

In de onderzochte cases komen in het aanvankelijke ontwikkelingsverloop van de samenwerking vijf stadia naar voren:

- lering trekken
- doelen bepalen
- praktisch samenwerken
- structureren
- verbreden/verdiepen van de relaties tussen de partners.

In sommige cases treden stagnaties in het ontwikkelingsverloop op met als gevolg dat de latere stadia minder of niet optreden en maatschappelijke resultaten uitblijven. Bij de langer bestaande samenwerkingsverbanden met maatschappelijke resultaten treden alle stadia op en neemt het gefaseerde verloop na verloop van tijd de vorm aan van een grove pendelbeweging. In de afwisseling tussen de stadia leveren de diverse actoren elk een kenmerkende bijdrage aan de groei van de samenwerking en oefenen zo invloed uit.

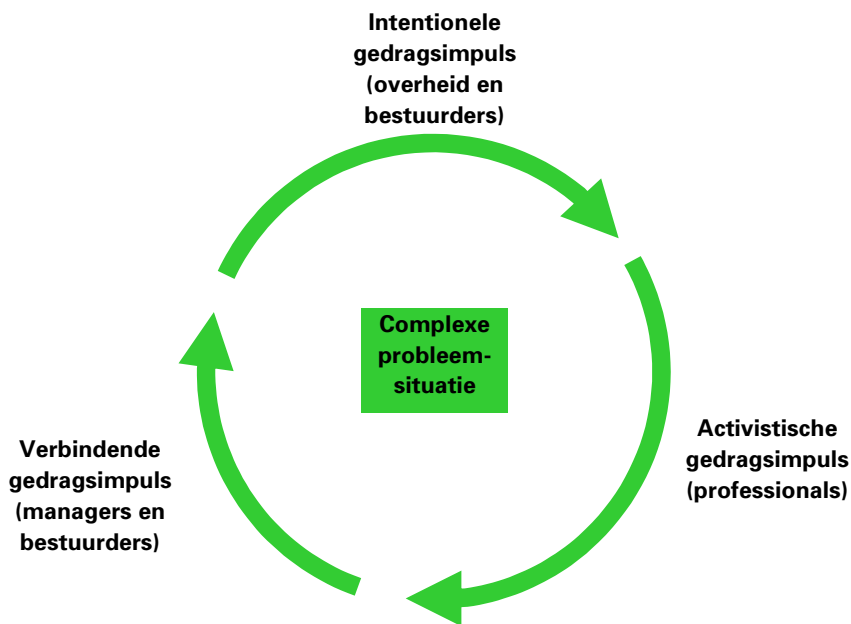
ONTWIKKELINGSCYCLUS VAN SAMENWERKINGSVERBANDEN MET DOMINANTE ACTOREN



De invloed van de actoren verschilt per stadium. Geen enkele actor heeft een stabiele invloedpositie. Elk stadium wordt gekenmerkt door één of twee actoren met veel invloed. Kennelijk zijn zij de 'dragers' van dat stadium. Deze dragers wisselen per stadium, dus van het ene naar het andere stadium vinden invloedsverschuivingen tussen de actoren plaats. Stagnaties in de samenwerking zijn te verklaren uit het optreden van complicaties in de invloedsverschuivingen tussen actoren, bijvoorbeeld doordat een actor onveiligheid ervaart en weinig invloed wil afstaan. Dan stopt de cyclus. De ontwikkelingscyclus is dus kenmerkend voor de ontwikkeling van samenwerkingsverbanden, maar geeft nog geen verklaring voor het al of niet optreden van resultaten. Die verklaring moet worden gezocht in het gedrag van de actoren en hun interactie.

Maatschappelijke resultaten van samenwerking komen niet zozeer voort uit de belangen van actoren maar vooral uit hun generieke motieven. De belangen van actoren zijn vaak divers en strijdig en leiden tot onvoorspelbaar gedrag. De generieke motieven geven binding. Ze hebben de vorm van gedragsimpulsen in een groep die door specifieke omstandigheden worden geactiveerd als energie in het gezamenlijke handelen. Samenwerkingsgedrag is gebaseerd op drie gedragsimpulsen: intentioneel ('Bedenk wat moet'), activistisch ('Doe wat moet') en verbindend ('Steun elkaar'). Samenwerking leidt tot verdergaande resultaten als deze gedragsimpulsen elkaar versterken en zo extra samenwerkingsenergie oproepen.

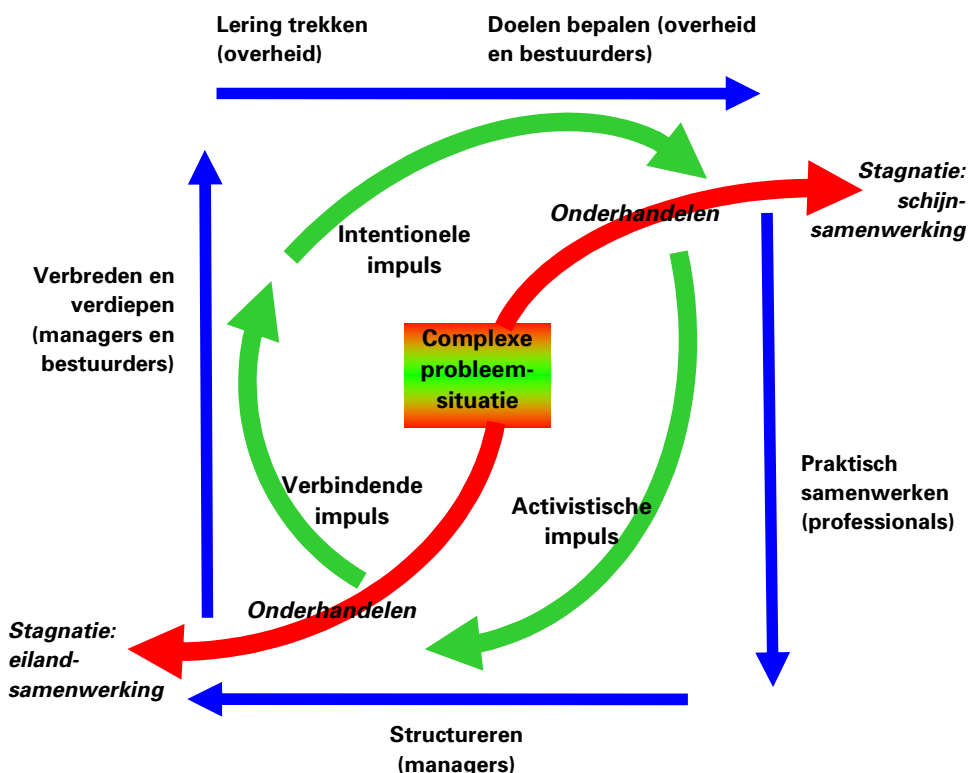
DRIE GEDRAGSIMPULSEN EN HUN DRAGENDE ACTOREN



Maar gedragsimpulsen functioneren in een complexe probleemsituatie met vele belangen, die het effect kunnen hebben dat onderhandelingsgedrag de samenhang tussen de gedragsimpulsen remt. De gedragsimpulsen zijn daarom kwetsbaar. Op de overgangen tussen de gedragsimpulsen moet een wisseling van gedragsmodus plaatsvinden. Voor de actoren betekent dit dat hun activiteiten gaan veranderen, dat de situatie onduidelijk wordt, er onzekerheid groeit over hun bijdrage en invloed en dat de belangen gaan opspelen. Onderhandelingsgedrag kan dan het samenwerkingsgedrag gaan overheersen. Stagnaties ontstaan dus op deze 'zwakke plekken' in het ontwikkelingsverloop. Deze stagnaties werken dan door in een vertraging van de ontwikkelingscyclus. De verschillende stadia en acties (lering trekken, doelen bepalen, praktisch samenwerken, structureren en verbreden/verdiepen van de relaties tussen de partners) blijven los van elkaar staan en de samenwerking mist energie en resultaten.

Er komen twee vormen van stagnatie voor. Er is sprake van *schijnsamenwerking* wanneer teksten en vergaderingen zich concentreren op intenties en doelstellingen, maar niet leiden tot praktische samenwerking. Samen denken, niet samen doen. De partners deinzen terug voor praktisch samenwerken uit vrees voor terreinverlies. *Eilandsamenwerking* houdt in dat een samenwerkingsverband slachtoffer van zijn eigen succes. Een pionierend team heeft een doorbraak gerealiseerd in de vorm van een gezamenlijk project of uitvoeringsplatform, maar de nieuwe activiteit is niet stevig verbonden met de moederorganisaties en zakt langzaam af naar een geïsoleerde positie en verliest daarbij haar dynamiek, energie en financiële middelen.

STAGNATIES OP 'ZWAKKE PLEKKEN' IN HET ONTWIKKELINGSVERLOOP



Stagnaties treden des te sterker op naar mate de intentionele gedragsimpuls domineert ten opzichte van de activistische impuls. Beleids- en subsidiegestuurde stimuleringsmaatregelen roepen vaak afwachtend gedrag op bij de partners. Succesvolle samenwerkingsverbanden worden juist gekenmerkt door een ontwikkeling 'van binnen uit' bij de partners..

Samenwerkingsresultaat wordt bepaald door groepsbinding en die wordt opgebouwd via gezamenlijke actie. Er worden meer resultaten behaald naar mate de inhoudelijke activiteiten van samenwerkingsverbanden dit ontwikkelingsproces volgen. Op korte termijn zijn succesvolle interventies: creëren van consensus over concrete resultaten, vormen van een uitvoerend team met een werkbare taakopdracht en het afronden van onderhandelingen tussen partners. Op lange termijn gaat het om een krachtige verticale communicatie, het opzetten van een gecombineerde productieorganisatie en het duurzaam reguleren van de belangen

Een exploratieve ontwikkelingsstrategie, gericht op lokale initiatieven, geeft daarom meer resultaat dan een programmatische strategie, gericht op beleidsimplementatie. De eerste geeft meer maatschappelijke resultaten met lokale verschillen, de tweede geeft minder verschillen maar ook minder maatschappelijke resultaten. De overheid volgt vaak de tweede strategie. Beleidsmaatregelen die bedoeld zijn om samenwerking te stimuleren leiden vaak juist tot een ontwrichting daarvan. Een keuze voor een exploratieve strategie genereert meer energie bij de partners en daarmee ook meer maatschappelijke resultaten. Het betekent echter ook een minder directe greep op de partners vanuit de overheid en meer ongelijkheid in de lokale voorgang en resultaten, althans op de korte termijn.

EXPLORATIEVE VERSUS PROGRAMMATISCHE ONTWIKKELINGSSTRATEGIE

	Exploratieve strategie	Programmatische strategie
Primaire focus	Energie van interacties	Inhoudelijke beleidsdoelen
Werkwijze	Zoeken en selectief stimuleren van kansrijke situaties	Doelen vertalen in algemeen geldend uitvoeringsprogramma
Procesgang	Endogeen	Exogeen
Resultaten	Sterk maatschappelijk effect met mogelijk grote lokale verschillen	Beperkt maatschappelijk effect met weinig lokale verschillen

Een verdere groei van samenwerking in de publieke dienstverlening zou met zich meebrengen dat partnerorganisaties een bredere maatschappelijke verantwoordelijkheid zouden nemen. Dat betekent een gedeeltelijke despecialisatie van de instellingen en uiteindelijk het accepteren dat een deel van de uitvoeringsactiviteiten gestuurd worden vanuit de samenwerkingsverbanden. Dit zou ook een emancipatie van de uitvoering betekenen, gedragen door professionals die zich minder zouden profileren als vakspecialisten en meer als brede publieke dienstverleners.

Abstract

In public services there is an increasing expectation of collaboration between organizations. In the case of youth care services there is a need for coherence between the various institutions that deal with a youngster or a family. In the public security sector it is crucial to align judicial sanctions, care and guidance of clients. This requires the joint efforts of the police, public prosecutors and helpers. In education, schools can play a bigger role in the community through links with local parental support services or through cultural activities. The challenge here is to find ways for collaboration between various organizations on an operational level. Quite often the results are disappointing. Agencies cherish their independence. They generally refrain from collaborating. But there are also examples of successful and stable collaborative organizational networks. This was the reason for a PhD study into the results of collaboration in the public services sector. The aim was to contribute to the understanding of the conditions that affect the societal results of goal-directed collaboration in the public services sector. The study examined twelve cases across five public sectors. The research focused on the relationship between the evolutionary process of public agency networks and their societal results. Empirical research about this relationship is scarce and scientific publications are predominantly conceptual. This was the reason to opt for an inductive study aimed at theory building. The case studies were carried out to find conditions, causal patterns and explanatory concepts.

The research questions were:

1. What is the evolutionary process of complex operational collaboration between agencies providing public services?
2. How does the evolutionary process affect the results of the collaboration?

The research consisted of two multiple case studies, additional interviews with ten experts and a comprehensive literature search. The case studies consisted of a description of the evolution of the network, a ranking of its results and an inventory of the conditions that contributed to these results. The first multiple case study focused on 7 'young' organizational networks, the second case study focused on 5 mature networks with both a longer history and substantial societal results. This second study was conducted in order to observe the conditions that were key to achieving these results.

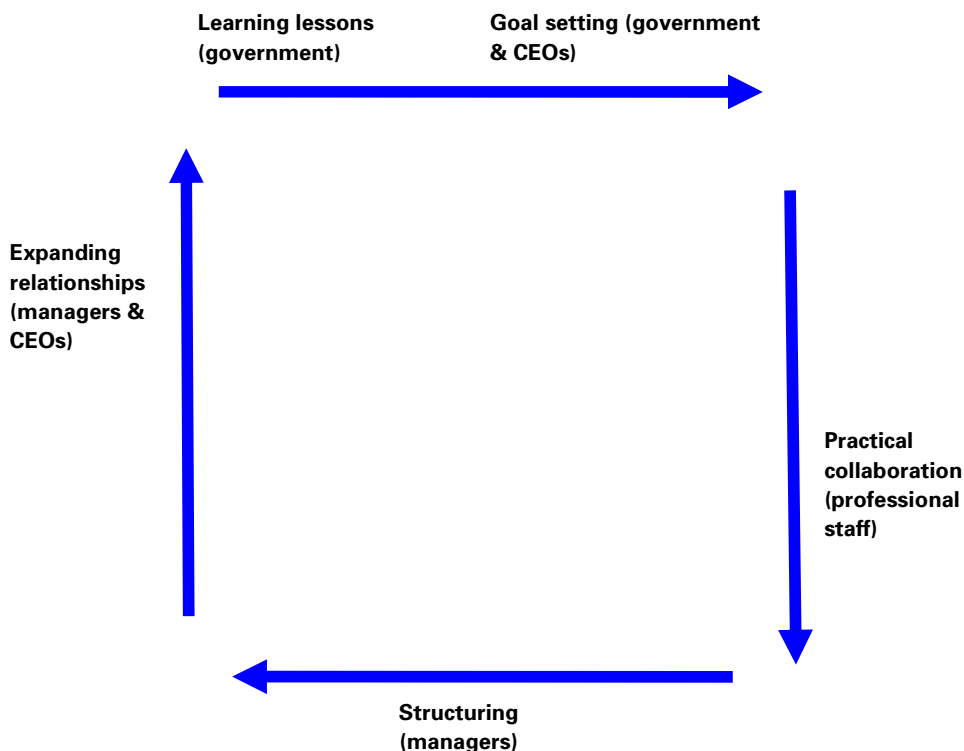
In each of the cases the participant agencies had articulated operational and societal goals for the organizational networks. The operational goals (joint office locations, problem/client-centered approach, alignment of operational procedures) were usually better realized than the societal goals (improved services for target groups and wider communities). However, the degree of successful goal achievement varied across the cases observed. This difference in degree was an important factor in determining the relationship between conditions and results.

In all cases the organizational networks went through five initial stages of development:

- learning lessons
- goal setting
- practical collaboration
- structuring
- expanding relations between partners.

Some cases showed stagnation in this developmental cycle with the effect that the last stages were attained only partially or that they were not realized at all. In these cases societal results did not materialize. In the more mature and successful cases all stages were observed, but over time the developmental cycle lost its phased distinctness and randomly switched between the stages mentioned. In each of the stages, different players contributed significantly to the growth of the collaboration and took up more prevalent positions.

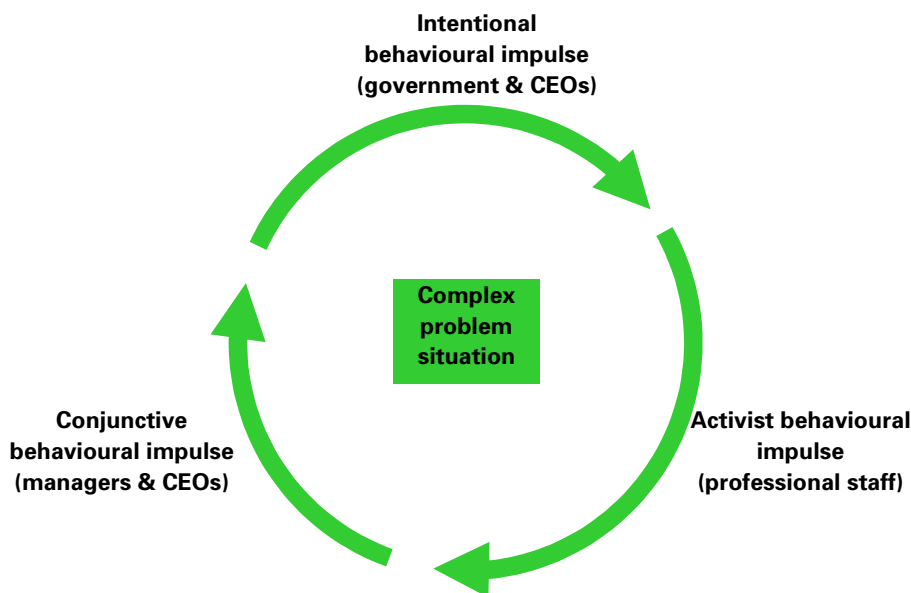
DEVELOPMENTAL CYCLE OF ORGANIZATIONAL NETWORKS WITH PREVALENT PLAYERS



The player's influences vary from one stage to another. No player has a stable prevalent position. Each stage is dominated by one or two players with a leading role who appear to be the central players in that stage. A change in stage implies a change of the leading player. Shifts between players are therefore a characteristic of a strong evolutionary process of collaborative organizational networks. Stagnations in the collaborative process can be explained by the occurrence of complications during a shift in influence levels, possibly caused by a player's insecurity or the fear of his diminishing influence. This strengthens the negotiating stance and weakens collaborative behaviour. Consequently, the developmental cycle slows down or comes to a halt. It appears that the developmental cycle described above is typical for the development of organizational networks, but hardly has explanatory value for the occurrence or absence of organizational network results.

What then drives the results of organizational networks? It turns out that substantial societal results of public agency networks have little to do with the dynamics of interests of the players and their negotiations. The interests of the players are too diverse and conflicting to lead to predictable cooperative behaviour. Political processes abound but hardly add to substantial collaborative results. These are more strongly generated by collective motives and behaviour impulses in face to face groups. Collective behaviour impulses are a form of cooperative energy in joint actions. A specific behaviour impulse is activated by specific conditions and challenges for groups. In view of effective collaboration there are three relevant behavioural impulses: intentional ("Invent what should be done"), activist ("Carry out what must be done") and conjunctive ("Support each other"). Collaboration leads to further results as the three behavioural impulses feed on each other and in doing so elicit more energy in face to face groups.

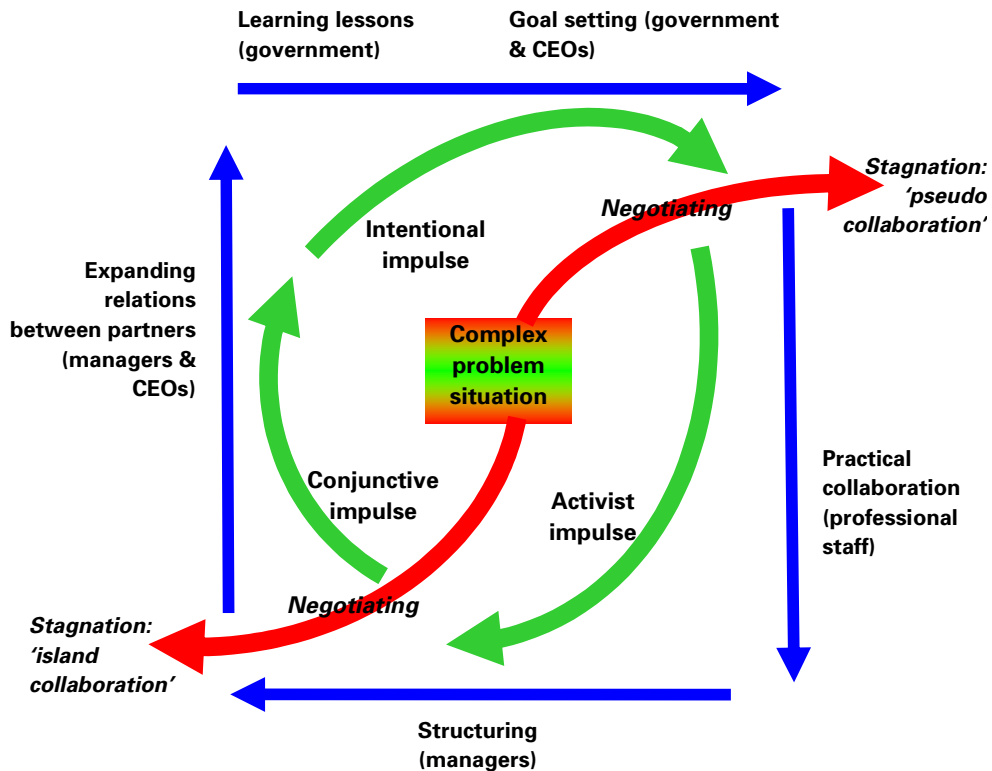
THREE BEHAVIOURAL IMPULSES AND THE LEADING PLAYERS



Behavioural impulses, however, appear in a complex problem situation with many interests. This interest factor leads easily to negotiation behaviour that reduces the cohesion between the collaborative behavioural impulses. Therefore, the behavioural impulses are vulnerable. Crossing over from one impulse to the other implies a new task and change of working climate for the relevant group. For the persons involved this means that their activities will change, that the situation becomes unclear and that there is growing uncertainty about their contribution and influence. Self-interest takes over and negotiating behaviour overshadows collaborative behaviour. Stagnations in collaborative organizational networks manifest themselves at these 'weak spots' in the developmental process. These stagnations interrupt the developmental cycle. The stages and activities in this cycle (learning lessons, goal setting, practical collaboration, structuring and expanding relations between partners) are separated from each other and collaboration lacks results.

Two types of stagnation occur. *Pseudo collaboration* takes place when speeches and meetings concentrate on intentions and goals but fail to put these into practice. All talk, no walk. Partners shy away from practical collaboration, anxious about losing their turf. *Island collaboration* typifies an organizational network that is the victim of its own success. A pioneering team has made a breakthrough in a joint project or has established an in-between agency, but the new structure is not firmly related to the founding organizations and slowly sinks into an isolated position, losing momentum, energy and funding.

STAGNATIONS IN 'WEAK SPOTS' IN THE DEVELOPMENTAL CYCLE



Stagnations occur more frequently when the intentional behaviour impulse dominates compared to the activist impulse. Policy and funding often evoke a wait-and-see attitude of partners. On the other hand, successful organizational networks are characterized by an 'inside out' evolutionary process, with the network partners pushing through their joint goals and efforts while government and CEOs establish the supporting conditions in their policies and budgets.

Collaborative results are determined by group ties that are constituted over time by way of joint actions in face to face groups. This means that collaboration yields more results when the work activities in organizational networks are attuned to this developmental process. Given this, a few successful interventions on the short term can be mentioned: creating consensus between partners on practical outcomes, building a professional team with an unambiguous and realistic task assignment and a wrap-up of negotiations between partners. In the long term, successful interventions involve strong vertical communication across administrative levels, creating a joint operational organization and a stable regulation of conflicting 'win-lose' interests between partners.

These interventions can be summarized in an explorative developmental strategy, focusing on the potential of local collaborative initiatives. Explorative strategies will, on the whole, give more substantial results in comparison to programmatic strategies that result from the need to implement a centrally defined policy, ordaining collaboration rather than eliciting it. Assertive

exploration will produce more societal results of collaboration with the inevitable effect of a substantial local variation. A programmatic strategy will spread collaborative successes more evenly, but on a lower level on the whole. Governments often follow the second strategy, with harmful effects. Policies intended to promote collaboration between agencies often lead to a deterioration of organizational networks instead. Opting for an explorative strategy generates more energy in the partners and hence more societal results. But this also means less direct control over the partners by government and more local inequality in the progress and results of collaboration, at least in the short term.

EXPLORATIVE VERSUS PROGRAMMATIC DEVELOPMENTAL STRATEGY

	Explorative strategy	Programmatic strategy
Dominant focus	Energy of interactions	Policy goals
Method	Searching and selective stimulation of promising situations	Converting goals in generic implementation programme
Developmental process	Endogenous	Exogenous
Results	Strong societal effect with substantial local variety	Limited societal effect with little local variety

A further growth of collaboration between public service providers would entail a broader responsibility for the partners involved. This means a partial 'de-specialisation' of the institutions and ultimately accepting the fact that not only the execution, but also the control of their operations would shift to the organizational networks. The practical logic and momentum of collaboration will lead to a rise in local operational priorities and operational excellences, counterweighing the 'deep' specialist expertise of the partner organizations. This would also mean an emancipation and empowerment of the collaborating professionals, who would profile themselves less as specialists and more as pioneering public servants.